Carte universitară

BIANCA SELEJAN-GUȚAN

DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

Vol. 2

ediția a 3-a, revăzută și adăugită

Editura Hamangiu
2016

Drept constituțional și instituții politice

Volumul II

ediția a 3-a, revăzută și adăugită

BIANCA SELEJAN-GUȚAN

Studii: Facultatea de Științe Juridice și Administrative, Universitatea *Lucian Blaga* din Sibiu (licența în științe juridice, 1995); Faculty of Law and Social Sciences, University of Nottingham, United Kingdom (Master of Laws – LL.M. in International Law, 1996); doctor în drept (drept constituțional), Universitatea București (2004), cu teza *Excepția de neconstituționalitate,* sub conducerea științifică a prof.univ.dr. Ioan Muraru. Specializări și documentări la Central European University, Budapesta (1999-2007); Universitatea din Rennes I, Franța (2000); Institutul Elvețian de Drept Comparat, Lausanne, Elveția (2001, 2006); Institutul Internațional pentru Drepturile Omului, Strasbourg, Franța (2003); Academia de Drept European, Florența (2004), Institutul Max Planck pentru Drept Internațional și comparat, Heidelberg (2012, 2013, 2014, 2015).

Activitate profesională: preparator universitar (1996-1998), asistent universitar (1998-2002), lector universitar (2002-2005), conferențiar universitar (2005-2009) și profesor universitar (din 2009) la Facultatea de Drept *Simion Bărnuțiu*, Universitatea *Lucian Blaga* din Sibiu; membru al Consiliului facultății; membru al Colegiului de redacție al *Romanian Journal of Comparative Law*; membru al Consiliului științific al revistei *Acta Universitatis Lucian Blaga, seria Iurisprudentia*; membru al colegiului de redacție al revistei *Pandectele române*; membru al Institutului de Științe Administrative *Paul Negulescu*; vicepreședinte al Asociației Române de Drept Constituțional (din 2014); conducător al echipelor facultății, participante la Concursul European de Drepturile Omului *René Cassin*, Strasbourg; membru al echipei manageriale și al staff-ului academic ale proiectului Tempus-Phare 14215-99: *Centru de pregătire de scurtă durată a funcționarilor publici în perspectiva integrării europene* (1999-2002); director științific al proiectului *Universitatea de vară «Europa între libertatea culturii și cultura libertăților»* din cadrul programului „Sibiu 2007 – capitală culturală europeană"; profesor-invitat la Universitatea Philipps din Marburg, Germania și la Universitatea Carlos III din Madrid; avocat definitiv (suspendare la cerere a exercitării profesiei) în Baroul Sibiu.

Publicații: autoare de cursuri universitare (*Protecția europeană a drepturilor omului*, C.H. Beck, 2004, 2006, 2008, 2011; *Drept internațional public,* în coautorat, Hamangiu, 2008, 2014); monografii (*The Constitution of Romania: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, 2016; *Excepția de neconstituționalitate,* C.H. Beck, 2005, 2010; *Spațiul european al drepturilor omului*, C.H. Beck, 2008); colecții de jurisprudență (*Hotărâri CEDO împotriva României,* în coautorat, Hamangiu, 2006); coautor al unor lucrări de referință (*Constituția României. Comentariu pe articole*, C.H. Beck, 2008); co-editor de volume colective (*Europe Between the Freedom of Culture and the Culture of Freedoms,* ULBS, 2008 ; *Europeanization and Judicial Culture in Contemporary Democracies,* Hamangiu, 2014) ; autoare de studii, articole, recenzii, cronici de jurisprudență, publicate în reviste și volume colective ca: *Revista de Drept Public, Dreptul, Est-Europa – Revue d'études politiques et constitutionnelles, Annuaire International de la Justice Constitutionnelle, Percorsi costituzionali, Pandectele române, Noua Revistă de Drepturile Omului, Acta Universitatis Lucian Blaga,* publicațiile Institutului Elvețian de Drept Comparat, *Iustitia et Pax. Gedächtnisschrift für prof. Dr. Dieter Blumenwitz,* Berlin, Duncker & Humblot, 2008; *AWR Bulletin* (Association for the Study of the World Refugee Problem) ș.a.; autoare a unor comunicări prezentate la congrese internaționale, precum și la conferințe naționale și internaționale.

Premii : premiul *Diploma de onoare a Uniunii Juriștilor din România* (2008) pentru contribuția din lucrarea *Constituția României. Comentariu pe articole,* C.H. Beck, 2008.

Lista abrevierilor

alin. – alineatul

ANI – Agenția Națională de Integritate

ARACIS – Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior

art. – articolul

B.E.C. – Biroul Electoral Central

CCR – Curtea Constituțională a României

CNCD – Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării

CNSAS – Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității

Dreptul – revista Dreptul

Ed. – editura

ed. – ediția

I.C.C.J. – Înalta Curte de Casație și Justiție

L.G.D.J. – Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence

lit. – litera

lit. – litera

M. Of. – Monitorul Oficial al României, Partea I

nr. – numărul

O.U.G. – ordonanța de urgență a Guvernului

p. – pagina

P.R. – Pandectele Române

pct. – punctul

R.D.Pb. – Revista de drept public

vol. – volumul

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Capitolul 1. Despre putere 1

§1. Noțiunea puterii *1*

1.1. Fenomenul puterii în societate 1

1.2. Puterea politică și puterea de stat (puterea publică) 2

§2. Originea și trăsăturile puterii publice *3*

2.1. Probleme terminologice. Suveranitatea puterii 3

2.2. Teorii privind legitimitatea puterii 6

2.3. Trăsăturile puterii statale 7

§3. Exercitarea puterii în regimurile democratice *9*

3.1. Moduri de exercitare a puterii rezultate din teoria suveranității populare 9

3.2. Regimul reprezentativ – mod de exercitare a puterii rezultat din teoria suveranității naționale 10

§4. Principiul separației puterilor în stat *11*

4.1. Teoria clasică a separației puterilor 11

4.2. Critica și evoluția teoriei clasice a separației puterilor 13

4.3. Clasificarea regimurilor constituționale contemporane după criteriul separației puterilor 15

4.4. Consacrarea principiului separației puterilor în Constituția României din 1991 20

Bibliografie *22*

Capitolul 2. Trăsăturile statului român contemporan. Valorile supreme ale statului român 24

§1. România – stat național *24*

§2. România – stat suveran și independent *26*

§3. România – stat unitar și indivizibil *27*

§4. România – stat de drept *28*

§5. România – stat democratic și social *36*

§6. Valorile supreme ale statului român *39*

Bibliografie *43*

Capitolul 3. Partidele politice 46
§1. Apariția partidelor politice. Noțiunea de partid politic *46*
§2. Statutul juridic al partidelor politice *48*
  2.1. Constituționalizarea partidelor politice 48
  2.2. Funcțiile partidelor politice 49
  2.3. Partidele politice și libertatea de asociere. Limitări ale dreptului de asociere în partide politice 50
§3. Partidele politice în ordinea constituțională a României *52*
  3.1. Scurt istoric 52
  3.2. Legislația privind partidele politice în România 53
Bibliografie *63*

Capitolul 4. Exercitarea suveranității 65
I. Alegerea reprezentanților. Sistemul electoral 65
§1. Noțiunea de sistem electoral *65*
§2. Drepturile electorale *66*
  2.1. Dreptul de a alege 66
  2.2. Dreptul de a fi ales 70
§3. Alegerile și drepturile electorale în reglementări europene *71*
§4. Clasificarea sistemelor electorale și a modurilor de scrutin *73*
  4.1. Sistemul majoritar 73
  4.2. Sistemul reprezentării proporționale 74
  4.3. Sisteme mixte 75
  4.4. Categorii de scrutin 76
§5. Organizarea și desfășurarea alegerilor parlamentare în România *78*
  5.1. Circumscripțiile electorale, Registrul electoral și listele electorale 78
  5.2. Autoritatea Electorală Permanentă 82
  5.3. Birourile electorale 86
  5.4. Secțiile de votare. Buletinele de vot, semnele electorale și ștampilele electorale 91
  5.5. Candidaturile 93
  5.6. Campania electorală 96
  5.7. Desfășurarea votării 96

    5.8. Votul prin corespondență 99
  §6. Stabilirea rezultatelor alegerilor și atribuirea mandatelor 103
    6.1. Stabilirea rezultatelor alegerilor și a pragului electoral 103
    6.2. Atribuirea mandatelor 104
  §7. Alte prevederi ale legii electorale 107

II. Referendumul în România 108
  §1. Reguli europene privind referendumul 108
  §2. Reglementări constituționale și legale privind referendumul în România 109
  §3. Referendumul în jurisprudența Curții Constituționale 113
  Bibliografie 116

Capitolul 5. Parlamentul 119
  §1. Scurt istoric al parlamentului. Definiție 119
  §2. Funcțiile parlamentului 120
    2.1. Funcția legislativă 121
    2.2. Funcția de stabilire a direcțiilor și politicilor publice, interne și externe 123
    2.3. Funcția de desemnare și avizare a unor autorități publice 123
    2.4. Funcția de control 124
    2.5. Funcția de conducere în politica externă 127
    2.6. Funcția de „mediu de discuție publică” 127
    2.7. Atribuții ale Parlamentului în legătură cu organizarea sa internă și cu funcționarea sa 127
  §3. Structura parlamentului 128
  §4. Organizarea și funcționarea parlamentului 134
    4.1. Organizarea internă a parlamentului 134
      4.1.1. Birourile permanente 135
      4.1.2. Grupurile parlamentare 138
      4.1.3. Comisiile parlamentare 139
    4.2. Funcționarea parlamentului 142
  §5. Mandatul parlamentar. Statutul deputaților și senatorilor 144
  §6. Actele parlamentului 150

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

6.1. Legea ca act juridic al parlamentului. Legiferarea 151
6.1.1. Definiţia şi clasificarea legii ca act juridic al parlamentului 151
6.1.2. Consiliul Legislativ 153
6.1.3. Procedura legislativă 153
6.2. Hotărârile parlamentului 160
6.3. Moțiunile parlamentului 161
Bibliografie *163*

Capitolul 6. Puterea executivă – repere constituţionale **167**
§1. Considerații generale *167*
§2. Structura executivului și a administrației publice potrivit Constituției României *168*
§3. Guvernul – câteva repere constituționale și legale *169*
§4. Administrația publică centrală *171*
§5. Administrația publică locală *172*
5.1. Principiul autonomiei locale 173
5.2. Principiile descentralizării și deconcentrării 174
§6. Raporturile Parlamentului cu Guvernul potrivit Constituției României *176*
§7. Răspunderea penală a membrilor Guvernului *191*
Bibliografie *197*

Capitolul 7. Preşedintele României **200**
§1. Considerații generale despre instituția șefului de stat și poziția acesteia în regimurile constituționale contemporane *200*
§2. Rolul și atribuțiile Președintelui României *202*
§3. Alegerea Președintelui României *215*
§4. Răspunderea Președintelui României *217*
§5. Actele Președintelui României *222*
Bibliografie *225*

Capitolul 8. Autoritatea judecătorească – repere constituţionale **228**
§1. Puterea judecătorească și autoritatea judecătorească *228*
§2. Principiile constituționale ale autorității judecătorești *230*

2.1. Principiul legalității ... 230
2.2. Principiul independenței și imparțialității judecătorilor și instanțelor judecătorești ... 230
2.3. Folosirea limbii oficiale și a limbii materne în justiție ... 231
2.4. Principiul procesului echitabil ... 231
§3. Organizarea sistemului judiciar ... 232
3.1. Instanțele judecătorești ... 232
3.2. Ministerul Public ... 232
3.3. Consiliul Superior al Magistraturii ... 233
§4. Raporturile autorității judecătorești cu legislativul și executivul ... 234
Bibliografie ... 237

[illegible] 153
4.1.3. [illegible] 153
4.2.2. Consi[illegible] 153
4.2.3. [illegible] 153
4.3. [illegible] 160
4.4. [illegible] 161
Bibliografie 163

Capitolul 6. Puterea executivă 167

§1. Considerații generale 167
§2. Rolul Guvernului și a administrației publice potrivit Constituției României 168
§3. Guvernul – câteva repere constituționale și legale 169
§4. Administrația publică centrală 171
§5. Administrația publică locală 172
5.1. Principiul autonomiei locale 173
5.2. Principiile descentralizării și deconcentrării 174
§6. Raporturile Parlamentului cu Guvernul potrivit Constituției României 176
§7. Răspunderea penală a membrilor Guvernului 191
Bibliografie 197

Capitolul 7. Președintele României 200
§1. Considerații generale despre instituția șefului de stat și evoluția acesteia în regimurile constituționale contemporane 200
§2. Rolul și atribuțiile Președintelui României 202
§3. Alegerea Președintelui României 213
§4. Răspunderea Președintelui României 217
§5. Actele Președintelui României 224
Bibliografie 225

Capitolul 8. Autoritatea judecătorească – repere constituționale 228
§1. Puterea judecătorească și autoritatea judecătorească 228
§2. Principiile constituționale ale autorității judecătorești 230

Capitolul 1
Despre putere

§1. Noțiunea puterii

1.1. Fenomenul puterii în societate

1. Fenomenul puterii concentrează în jurul său majoritatea forțelor sociale și politice ale unei societăți, iar puterea de stat este particularizarea cea mai pregnantă a acestui fenomen. De la început trebuie făcute câteva precizări terminologice cu privire la termenul „putere". Dintr-un punct de vedere sociologic, puterea reprezintă totalitatea relațiilor, constituite într-o societate determinată, ce exprimă autoritatea pe care un individ sau un grup de indivizi o are asupra altora, pentru realizarea unui scop comun asumat de membrii colectivității sau impus acestora de către cei care exercită puterea. Puterea se exprimă, așadar, printr-o relație, întotdeauna asimetrică, de conducere-supunere sau de dominare-subordonare. Puterea este esențialmente un fenomen social, ea nu poate fi concepută în afara societății, iar societatea, în lipsa puterii, ar fi „un corp inert, incapabil de a-și satisface rațiunea de a fi" (Georges Burdeau, *apud* Deleanu, 2006, p. 30).

2. În spațiul social, relațiile de putere îmbracă forme specifice, iar în funcție de colectivitatea în care se manifestă se poate vorbi de putere economică, religioasă, politică etc. Aceste forme sau tipuri de putere se află într-o continuă relație de interdependență, alcătuind împreună sistemul puterilor sociale. Sfera noțiunii de „putere socială" cuprinde, așadar, acele relații de putere existente într-o societate, diferențiate după scopul și interesele care le animă existența. Puterile sociale acționează și se intersectează pentru a reglementa, a ordona și a direcționa viața și activitatea indivizilor, având un rol esențial în realizarea coeziunii și funcționalității structurilor societății, precum și în coordonarea activității ce se desfășoară în interiorul acesteia. Aceste puteri nu sunt însă suficiente pentru asigurarea unei ordini sociale stabile, deoarece între ele pot interveni adeseori ciocniri ce ar determina tensionarea raporturilor sociale. De aceea, este necesară intervenția unui factor superior, de echilibru, a unei „forțe de impulsie”, care să echilibreze societatea globală prin luarea de decizii și asigurarea executării lor. Acest factor este puterea politică în sens larg. În doctrină s-a arătat că orice fapt social poate avea o dimensiune politică:

> „Calitatea politică este acea dimensiune care se atașează oricăror fapte, acte sau situații, în măsura în care prin acestea se exprimă existența unui grup uman, relații de autoritate și de conformare stabilite în vederea unui scop comun” (Deleanu, 2006, p. 31).

Scopul general al puterii politice este, așadar, asigurarea funcționalității întregului corp social, a posibilităților de dezvoltare a acestuia. Acest scop nu poate fi îndeplinit fără concretizarea puterii în fenomenul autorității, componentă esențială a relației de putere. Autoritatea reprezintă forma concretă de exercitare a puterii, trecerea de la putere ca posibilitate de a fi ascultat la obținerea efectivă a supunerii. Principalul element care distinge autoritatea politică de celelalte forme de autoritate coexistente pe plan social este aria sa de manifestare, care se extinde asupra întregii societăți.

Puterea – scria Georges Burdeau – prefigurează societatea pe care o va crea sau o va proteja. Mai mult decât garant al lui *astăzi*, ea este simbolul a ceea ce va fi *mâine*.

1.2. Puterea politică și puterea de stat (puterea publică)

3. Deși noțiunile de putere politică și putere de stat sunt uneori folosite ca sinonime, desemnând unicul factor general de comandă socială, ele nu trebuie totuși confundate. Astfel, puterea politică poate desemna, pe de o parte, puterea poporului sau, pe de altă parte, puterea partidelor sau a altor formațiuni politice, în vreme ce componenta politică a puterii de stat se reflectă asupra unor trăsături ale organelor care o exercită. În doctrină s-a subliniat că sintagma „putere politică” desemnează puterea poporului (națiunii), concept cu un conținut mai larg decât cel de putere de stat, care reprezintă partea instituționalizată a puterii politice, cele două aflându-se într-o relație de la întreg la parte (Muraru și Tănăsescu, vol. 2, 2006, p. 2).

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În aceeași ordine de idei, un alt autor arăta că „puterea publică reprezintă forma oficialmente recunoscută a puterii politice, forma publică sub care se organizează și funcționează această putere" (Deleanu, 2006, p. 36).

Așadar, puterea de stat sau puterea publică este o formă a puterii politice, ale cărei trăsături se regăsesc în puterile statului, dar trăsăturile puterii de stat nu se regăsesc în totalitate în ansamblul puterii politice.

Aceste distincții nu au apărut, însă, de la începutul cristalizării puterii politice în societate. Ele sunt rezultatul unui proces istoric îndelungat, cel al instituționalizării puterii. Acest proces reprezintă trecerea de la puterea „individualizată" la puterea „instituționalizată" sau puterea de stat. În cadrul formelor prestatale ale societății, „șeful" simboliza forța și voința comunității respective. El întruchipa, de fapt, puterea asupra grupului, individualizarea apărând astfel ca forma cea mai simplă și naturală a puterii. În persoana șefului se îmbinau atât exercițiul, cât și „proprietatea" puterii. Instituționalizarea puterii s-a bazat în primul rând pe ideea disocierii între autoritate și persoana care o exercită. De aici, necesitatea unui ansamblu de instituții și reguli care să întruchipeze puterea fără a se confunda cu ea, constituind în același timp suportul acestei puteri. Acest ansamblu este, de fapt, statul, ca sediu exclusiv al puterii publice.

4. Puterea publică, în sensul sinonim cu „puterea de stat", devine, ca urmare a instituționalizării, un mod aparte de manifestare a puterii politice, în sensul de putere a poporului, forma pe care o dobândește puterea politică în societatea organizată în stat fiind forma de organizare statală a puterii poporului. Desigur, atunci când această organizare are la bază principiul separației puterilor (organelor care exercită puterea de stat), avem de-a face cu un sistem de guvernare democratic. În cazul în care exercitarea puterii are la bază principiul unicității acesteia, sistemul de guvernare este unul totalitar.

§2. Originea și trăsăturile puterii publice

2.1. Probleme terminologice. Suveranitatea puterii

5. Puterea de stat și determinările sale au fost permanent supuse dezbaterilor teoretice, dar o definiție unică și unitară a noțiunii, pentru diferitele epoci de dezvoltare a societății, este imposibilă (Drăganu, vol. I, 1998, p. 203). Pentru înțelegerea fenomenului puterii de stat în dimensiunea sa juridică sunt necesare câteva precizări terminologice cu privire la noțiunea de suveranitate.

Suveranitatea este unul dintre cele mai vechi și în același timp controversate subiecte ale doctrinei dreptului constituțional. Noțiunea a fost introdusă în limbajul constituțional modern de către Jean Bodin, în secolul al XVI-lea. Termenul exista și în perioada anterioară, în Evul Mediu el desemnând atât puterea monarhului (a regelui), cât și pe cea a marilor feudali (baronii), așadar suveranitatea nu era caracterizată de unicitate sau „dominație nelimitată" (Grimm, 2012, p. 555).

Pluralitatea semantică a termenului de „suveranitate" a determinat discuții asupra utilizării corecte a acestuia și a distincțiilor necesare între diversele sensuri ale sale. Uneori, termenul de „suveranitate" se utilizează ca sinonim al celui de „putere de stat". În opinia profesorului Tudor Drăganu, această utilizare poate duce la o confuzie regretabilă, în sensul că, pe de o parte, în limbajul concret al actelor constituționale și internaționale, cele două noțiuni nu se confundă și, pe de altă parte, pentru că suveranitatea apare cel mai adesea ca una din trăsăturile puterii de stat.

În doctrina franceză, mai nuanțată, Raymond Carré de Malberg a fost cel care a discutat trei sensuri ale noțiunii de suveranitate, care ar desemna: caracterul suprem al unei puteri pe deplin independente; ansamblul competențelor statului (sinonim cu puterea de stat); poziția în cadrul statului a titularului puterii statale (sinonim cu competența organului respectiv).

6. Parcă pentru a complica lucrurile, termenul de „suveranitate" mai este folosit și în expresiile suveranitate de drept divin, suveranitatea poporului și suveranitatea națională, care denumesc teorii ce explică originea și legitimitatea puterii de stat.

Ce este, așadar, suveranitatea? Desigur, nu există o unică definiție a acestei complexe noțiuni, ci ea trebuie înțeleasă în diferitele sale sensuri.

7. Ca atribut al statului, suveranitatea reprezintă dreptul acestuia de a decide liber în treburile sale interne și externe. În acest sens, suveranitatea apare ca fiind cea mai importantă trăsătură a puterii publice, în cele două dimensiuni ale sale, suveranitatea internă sau **supremaţia** şi suveranitatea externă sau **independenţa**.

Supremaţia este acea trăsătură a puterii publice de a fi superioară celorlalte puteri sociale constituite în interiorul acelui stat. Supremaţia se manifestă prin capacitatea puterii de stat de a reglementa relaţiile sociale prin norme juridice obligatorii în societatea organizată în stat.

Independenţa desemnează dreptul deplin, exclusiv şi nelimitat – decât prin ordinea juridică internaţională – al puterii publice de a decide în toate problemele interne şi externe, fără amestecul sau constrângerea exercitată de o altă putere statală sau suprastatală.

În privinţa „provocărilor" contemporane ale noţiunii de suveranitate în sensul său devenit clasic, ele sunt legate mai mult de latura sa externă. Astfel, în opinia profesorului Dieter Grimm:

> „Niciuna din teoriile privind suveranitatea, formulate în trecut, nu sunt în măsură să explice apariţia Organizaţiei Naţiunilor Unite, a Uniunii Europene, a Organizaţiei Mondiale a Comerţului şi a schimbărilor în dreptul internaţional. Ceea ce diferenţiază fundamental situaţia contemporană de toate stadiile precedente ale istoriei postmedievale a suveranităţii este repunerea în discuţie a caracterului teritorial al puterii politice" (Grimm, 2012, p. 596).

În contextul acestor provocări, acelaşi autor conturează şi explică o definiţie contemporană a noţiunii de suveranitate:

> „Suveranitatea îşi găseşte astăzi funcţia cea mai importantă în protecţia autodeterminării democratice a unei societăţi unite, din punct de vedere politic, în jurul opţiunii sale pentru un sistem politic. Transferul la nivel internaţional al unor funcţii (...), ca şi importanţa crescută a dreptului internaţional public nu sunt împiedicate de această concepţie reînnoită a noţiunii de suveranitate (...). Astăzi, suveranitatea este, aşadar, garantul democraţiei" (Grimm, 2012, p. 605).

Desigur, aceste definiţii nu epuizează sfera semantică a noţiunii de suveranitate. Pentru înţelegerea sa, mai sunt necesare explicaţii legate de noţiunile de **suveranitate populară** şi **suveranitate naţională**, rezultate din teoriile elaborate de-a lungul istoriei, noțiuni ce se circumscriu discuției privind legitimitatea puterii de stat.

2.2. Teorii privind legitimitatea puterii

8. Cel care a folosit pentru prima dată termenul de „suveranitate" în sensul său modern – Jean Bodin, în lucrarea *Six livres de la République* (1576) – a fost și cel care a susținut originea divină a acesteia, pornind de la postulatul paulin *omnis potestas a Deo* („orice putere este de la Dumnezeu"). Potrivit **teoriilor teocratice**, puterea este legitimă pentru că este de origine divină, divinitatea a creat puterea politică și a învestit cu exercițiul ei una sau mai multe persoane. Așadar, dreptul de comandă al monarhului asupra supușilor săi este prin voința divinității (așa-numitul „drept divin supranatural"). Această categorie de teorii teocratice a fundamentat monarhia de drept divin așa cum exista ea în vremea lui Ludovic al XIV-lea al Franței.

O variantă a teoriei suveranității de drept divin este teoria „dreptului divin providențial", originară în doctrina Sfântului Apostol Pavel și dezvoltată de Toma d'Aquino. Potrivit acestei teorii, originea puterii este divină, dar exercițiul ei aparține sferei umane: Dumnezeu creează puterea, fără a încredința exercițiul ei unei anumite persoane, acesta putând rezulta chiar și din voința populară.

9. Secolul al XVIII-lea a adus cu el valul revoluțiilor burgheze, iar teoriile teocratice ale suveranității au fost înlocuite de **teoriile democratice**, având loc așa-numitul fenomen de „secularizare" a puterii de stat. Potrivit acestor teorii, puterea nu își află originea în divinitate, ci în cetățeni. Încetățenirea ideilor democratice ca reacție la absolutismul monarhic a dus la „democratizarea" concepțiilor despre putere, concepții ce au la bază teoria contractualistă. Totuși, nici în acest caz nu a existat o concepție unitară. Au apărut, astfel, **teoria suveranității populare** și **teoria suveranității naționale.**

10. Teoria suveranității populare a fost dezvoltată de Jean-Jacques Rousseau în lucrarea *Le contrat social*. Potrivit acestei teorii, toți oamenii se nasc liberi și egali în drepturi și posedă fiecare o parte egală de suveranitate. Suveranitatea statului rezidă în popor și reprezintă, așadar, suma părților sau „cotelor" egale de suveranitate ale fiecărui

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

individ. Prin contractul social, fiecare individ acceptă să se alăture cu cota sa de suveranitate celorlalți membri ai societății, acceptând astfel să se supună autorității statului.

Această viziune asupra suveranității are drept consecință necesitatea luării deciziilor prin votul tuturor cetățenilor și cu unanimitate. Din cauza dificultății practice de a obține unanimitatea, Rousseau – adept al democrației directe – a oferit o justificare a principiului majorității: votul fiecărui cetățean exprimă opinia sa asupra unei chestiuni oarecare. Dacă voturile contrare sunt majoritare, înseamnă că s-a înșelat și că se raliază majorității care devine, astfel, unanimitate.

11. Potrivit **teoriei suveranității naționale**, suveranitatea nu aparține poporului ca sumă de indivizi, ci **națiunii** ca entitate colectivă globală, care o exercită prin reprezentanți. Această concepție se regăsește în Declarația franceză a drepturilor omului și cetățeanului de la 1789 și în Constituția revoluționară franceză din 1791: „suveranitatea este una, indivizibilă, inalienabilă și imprescriptibilă. Ea aparține națiunii; nicio parte a poporului și niciun individ nu poate să-și atribuie exercițiul suveranității". Această concepție atribuie, așadar, suveranitatea, națiunii ca „persoană morală" cu voință proprie, distinctă de indivizii care o compun. Statul apare astfel ca expresie juridică a voinței națiunii care deține de fapt suveranitatea și o exercită prin organe reprezentative.

12. Remarcăm strânsa legătură dintre sensurile noțiunii de suveranitate, care se întrepătrund, fără însă a se confunda. Suveranitatea este, așadar, cea mai importantă trăsătură a puterii de stat, iar titularul său este **poporul**. Constituția României a preluat acest principiu prin art. 2 alin. (1):

> „Suveranitatea națională aparține poporului român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum".

2.3. Trăsăturile puterii statale

13. Puterea de stat, privită ca posibilitate de a exprima și realiza voința poporului, se caracterizează printr-o serie de trăsături generale:

caracterul de putere de constrângere, caracterul social, caracterul oficial și organizat.

14. Caracterul coercitiv al puterii statale rezultă din posibilitatea utilizării, de către mecanismele de exercitare a puterii, a constrângerii ca metodă de conducere și factor de acțiune la nivel social, împotriva celor care încalcă comandamentele general-obligatorii. Nu se poate vorbi de un sistem de norme juridice create de puterea de stat fără a exista un mod de a impune aceste norme de către autorități. De aceea, elementul constrângere este considerat definitoriu pentru putere, ca putere de stat: „în momentul în care dispare constrângerea, dispare chiar statul" (Muraru și Tănăsescu, 2006, p. 4).

Acest element este esențial pentru a distinge puterea de stat de alte puteri sociale nestatale. Desigur, constrângerea nu este o constantă în activitatea puterii, ci este folosită numai în cazul nerespectării voinței de stat exprimate prin norme juridice.

15. Caracterul social al puterii statale. Puterea de stat nu poate exista decât în societate, caracterul său social explicând atât originea, cât și funcțiile sale. Puterea de stat este cea mai influentă putere socială.

16. Caracterul oficial și organizat al puterii statale. Puterea de stat dispune de un sistem de prerogative care îi conferă un caracter **oficial**, de „formă oficialmente constituită a puterii politice" (Deleanu, 2006, p. 36). Pentru a explica acest caracter oficial al puterii, trebuie luate în considerare o serie de elemente. Astfel, principalul mijloc prin care puterea de stat dobândește acest caracter este crearea și aplicarea de norme juridice. Puterea de stat nu își poate îndeplini scopul fundamental – de asigurare a solidarității, a coeziunii sistemului social – decât prin crearea unor norme care să ordoneze relațiile sociale și să orienteze nevoile individuale și generale. Aceste norme, pentru a avea forța necesară aplicării, trebuie să fie edictate de o putere oficială, recunoscută de societate ca legitimă.

Pentru a-și realiza scopul în mod eficient, puterea statală are nevoie de un sistem instituțional corespunzător, sub forma unui mecanism sau aparat statal, învestit cu autoritatea de a exercita funcțiile puterii. Organizarea acestui sistem se face pe baza principiului separației și echilibrului.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

La aceste trăsături, unii autori adaugă **unicitatea** puterii, în sensul că puterea, înțeleasă ca suveranitate, este unică: nu există o altă putere de aceeași natură, care să o concureze (Ionescu, 2004, p. 242). Aceasta nu exclude, însă, departajarea și exercitarea separată a funcțiilor statului.

§3. Exercitarea puterii în regimurile democratice

17. Exercitarea puterii de stat nu are loc într-un mod unitar. Teoriile suveranității populare și suveranității naționale au dat naștere unor moduri diferite de exercitare democratică a puterii în regimurile constituționale democratice.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI
D R E P T

3.1. Moduri de exercitare a puterii rezultate din teoria suveranității populare

18. Diviziunea suveranității pe „cote-părți", expusă de teoria suveranității populare a lui Rousseau, impune ca unic mod de exercitare a puterii de stat **democrația directă**. Astfel, din moment ce fiecare cetățean are o cotă-parte din suveranitate, exercitarea suveranității se realizează prin exprimarea acestei cote-părți prin dreptul de vot. Această viziune impune acceptarea votului universal, fără restricții, deoarece dreptul de vot aparține fiecărui cetățean de la naștere și este deci preexistent puterii politice. O altă consecință a acestui mod de exercitare a puterii este mandatul imperativ. Astfel, deși, în temeiul inalienabilității suveranității, Rousseau nega necesitatea desemnării de reprezentanți pentru a exercita voința poporului suveran, el admitea că în cazul în care o asemenea necesitate ar apărea totuși, reprezentanții ar fi supuși în totalitate voinței celor care i-au desemnat, putând fi revocați de aceștia atunci când nu respectă acest „mandat imperativ".

19. În ciuda aparentelor sale avantaje sub aspectul teoriei suveranității populare, democrația directă este extrem de dificil de pus în practică[1]. De aceea, în statele moderne, au fost create unele tehnici de exercitare a puterii care să permită poporului implicarea directă în exercitarea suveranității, numite și tehnici de **democrație semi-directă**.

---

[1] Astăzi, întâlnim democrația directă doar în unele cantoane elvețiene – Glaris, Unterwald și Appenzell.

Aceasta se realizează fie prin unele forme de control asupra celor aleși, fie prin referendum. În primul caz, controlul poate consta în posibilitatea dată alegătorilor ca, în anumite condiții, să ceară organizarea de noi alegeri pentru confirmarea sau infirmarea mandatului celor aleși. O astfel de procedură este cea a *recall*-ului, în unele state americane, procedură ce reprezintă de fapt o variantă a mandatului imperativ.

20. Cea mai uzitată tehnică de democrație semi-directă este **referendumul.** Prin intermediul referendumului, poporul este asociat exercitării puterii legislative sau este doar consultat pentru rezolvarea unor probleme de interes național. Referendumul poate fi convocat de una din autoritățile statului, dar există și state în care convocarea referendumului poate aparține inițiativei populare (Elveția, Italia).

3.2. Regimul reprezentativ – mod de exercitare a puterii rezultat din teoria suveranității naționale

21. Regimul reprezentativ decurge din teoria suveranității naționale, potrivit căreia suveranitatea este indivizibilă, ea aparținând națiunii, care o exercită prin reprezentanți. Acest regim, numit și de **democrație indirectă**, presupune participarea directă a suveranului doar la desemnarea prin vot a reprezentanților, iar legătura dintre alegători și aleși se manifestă sub forma **mandatului reprezentativ**. În cadrul mandatului reprezentativ, reprezentantul are un raport de reprezentare cu națiunea în ansamblul ei și nu doar cu grupul de alegători care i-a acordat votul. Este consecința indivizibilității suveranității naționale. De asemenea, mandatul reprezentativ presupune ca reprezentantul să fie independent de alegătorii săi, adică să nu poată fi revocat de aceștia. Articolul 69 alin. (2) din Constituția României și art. 27 din Constituția franceză din 1958 stabilesc existența mandatului reprezentativ, statuând totodată că „Orice mandat imperativ este nul".

Regimul reprezentativ a fost consacrat de primele constituții scrise europene (Constituția Franței din 1791), dar a înregistrat o evoluție importantă de-a lungul timpului. Astfel, deși regimul reprezentativ nu presupune cu necesitate existența votului universal, fapt care a determinat, în toate statele care l-au aplicat, aplicări uneori deosebit de restrictive ale dreptului de vot, astăzi votul universal s-a impus ca unică modalitate de manifestare a unei reale democrații. Un alt factor important în evoluția democrației, în general, și a regimului reprezentativ,

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

în special, a fost apariția și dezvoltarea partidelor politice moderne ca actori principali ai vieții politice și ai competiției pentru exercitarea puterii. De asemenea, regimurile reprezentative contemporane sunt tot mai mult completate cu tehnici de democrație semi-directă, pentru a implica poporul în exercitarea puterii prin diverse forme de inițiativă populară și referendum, în cadrul așa-numitei „democrații participative".

§4. Principiul separației puterilor în stat

22. Principiul separației și echilibrului puterilor în stat reprezintă unul dintre cele mai faimoase fundamente ale constituționalismului modern și, în același timp, una dintre cele mai controversate teme din sfera dreptului public în general.

23. La vremea elaborării ei de către John Locke și Charles-Louis Secondat, baron de Montesquieu, teoria separației puterilor a reprezentat un ideal revoluționar, dar și o garanție a libertății individului față de excesele puterii. Trebuie subliniat că teoria separației puterilor a avut un rol decisiv în aplicarea și dezvoltarea guvernământului democratic reprezentativ, a relației democratice dintre titularul suveranității și cel/cei care o exercită în numele său.

4.1. Teoria clasică a separației puterilor

24. John Locke, în lucrarea sa *Essay on Civil Government* (1690), a fost primul care a enunțat principiul separației puterilor, pornind de la ideea că nu trebuie acordate aceluiași individ sau grup de indivizi toate puterile:

> „Ar însemna să se provoace o tentație prea puternică pentru fragilitatea umană, supusă ambiției, a încredința aceluia care are deja puterea de a face legi, și puterea de a le executa".

Locke imagina distincția între trei puteri: puterea **legislativă**, puterea **executivă** și puterea **federativă**. Dacă prima dintre ele aparținea poporului și era delegată de acesta reprezentanților săi, celelalte două erau încredințate, în viziunea lui Locke, monarhului. Puterea

„federativă” avea sarcina de a reglementa relațiile statului cu alte state. Această separație a puterilor funcționează ca o colaborare a lor, în cadrul unui contract social – *political trusteeship* – între deținătorul suveranității (poporul) și organele statului.

25. Cea mai cunoscută versiune a teoriei separației puterilor rămâne însă legată de numele francezului **Charles-Louis de Montesquieu** și de lucrarea sa *De l'esprit des lois* (1748). Și Montesquieu pornea de la premisa că încredințarea întregii puteri aceluiași individ sau organ duce la abuz de putere în detrimentul libertății individului:

> „Atunci când puterea legislativă și puterea executivă sunt reunite în aceeași persoană sau corp de aleși, nu mai există libertate, deoarece se poate naște teama că același monarh sau același senat va face legi tiranice pentru a le executa în mod tiranic”. De aceea, „pentru a nu exista posibilitatea de a se abuza de putere, trebuie ca, prin rânduiala statornicită, puterea să fie înfrânată de putere”.

Teoria lui Montesquieu, ca și a lui Locke, de altfel, este așadar o reacție față de absolutismul monarhic, căruia trebuie să i se opună un regim capabil să asigure libertățile individuale și să elimine arbitrariul în guvernare. Pentru aceasta, Montesquieu distinge cele trei „puteri” devenite astăzi clasice: puterea **legislativă** (sau puterea de a face legi, de a le modifica și abroga), puterea **executivă** (sau puterea de a aplica legile) și puterea **judecătorească** (sau puterea de a pedepsi criminalii sau de a judeca litigiile dintre particulari). Pe ultima dintre acestea, Montesquieu o îndepărtează însă din analizele sale ulterioare, considerând-o „aproape nulă”.

În viziunea clasică a lui Montesquieu, erau stabilite anumite reguli de funcționare a relațiilor între puteri, în special între puterea legislativă și cea executivă. Astfel, trebuie stabilit un echilibru între acestea: dacă legislativul poate adopta legi, executivul trebuie să aibă posibilitatea de a se opune acestor legi. Tot astfel, legislativul trebuie să aibă prerogativa de a se opune sau de a împiedica măsurile luate de executiv. În scopul evitării paraliziei unui astfel de sistem prin blocarea reciprocă a puterilor, Montesquieu arată că „aceste puteri ar trebui să ajungă la un punct mort sau la inacțiune, dar, cum prin mișcarea necesară a lucrurilor, ele vor fi constrânse să meargă înainte, vor fi obligate să funcționeze de comun acord".

Sistemul imaginat de Montesquieu presupune așadar o colaborare a puterilor în vederea îndeplinirii scopului comun: limitarea puterii guvernanților și împiedicarea abuzului de putere.

Mai trebuie menționate și cele două reguli fundamentale ale teoriei clasice a separației puterilor: **specializarea** și **independența**. Regula specializării presupunea exercitarea fiecărei puteri de un organ sau de mai multe organe specializate, fără ca aceeași autoritate să poată exercita mai multe funcții. Strâns legată de regula specializării era cea a independenței: „puterile nu ar putea rămâne multă vreme specializate, dacă una dintre ele ar putea exercita presiuni asupra titularului alteia". De aceea, autoritățile sau organele trebuie să nu depindă una de cealaltă (ceea ce presupunea lipsa responsabilității ministeriale și a posibilității dizolvării parlamentului). Astfel, s-a constatat că regula independenței aplicată rigid ar duce la blocarea funcționării statului și, totodată, ar constitui una dintre limitele majore ale construcției teoretice a separației puterilor. De altfel, nici regula specializării nu poate fi absolutizată. De aceea, separația puterilor a suferit mutații importante în aplicarea ei concretă, până în zilele noastre.

4.2. Critica și evoluția teoriei clasice a separației puterilor

26. Teoria clasică a separației puterilor a fost repede preluată de primele constituții scrise și declarații de drepturi de la sfârșitul secolului al XVIII-lea. Ea a fost dezvoltată și adaptată cu precădere în secolul al XIX-lea, în funcție de necesitățile aplicării sale practice. Se afirmă chiar că ea a fost preluată de constituțiile revoluționare într-o formă total diferită de cea elaborată de Montesquieu: „în timp ce Montesquieu înțelegea principiul de o manieră suplă, revoluționarii i-au dat o interpretare rigidă" (Burdeau, Hamon, Troper, 1995, p. 104) sau că pur și simplu, de-a lungul timpului, expresia inițială și-a schimbat total sensul. Teoria nu a fost ferită de critici și chiar de negări ale necesității sale practice. Astfel, de exemplu, unii au contestat separația puterilor, pentru că ar contraveni caracterului „indivizibil" al suveranității. Alții au obiectat că separația puterilor poate duce la paralizia activităților statului.

Dintre aceste critici, o reținem pe cea a constituționalistului francez Raymond Carré de Malberg, care demonstra, în 1922, că expresia celebră a lui Montesquieu, *„le pouvoir arrête le pouvoir”*, este lipsită de substanță practică: un echilibru real al puterilor nu ar putea fi conceput decât dacă acestea ar fi echivalente. Or, funcția executivă este în mod evident subordonată celei legislative. O astfel de ierarhizare a funcțiilor atrage după sine și ierarhizarea organelor corespunzătoare. Și atunci – se întreba Carré de Malberg – cum ar putea o putere subordonată să oprească o putere superioară?

Toate aceste neajunsuri au dus la evoluția teoriei separației puterilor spre așa-numitul **echilibru al puterilor**, adică promovarea colaborării puterilor în detrimentul specializării acestora și menținerea independenței organelor doar în limitele necesare unei colaborări eficiente. Aceste transformări ale teoriei clasice duc la realități contrare celor imaginate de „părinții” acesteia. Astfel, regimurile constituționale contemporane dau, de multe ori, precădere uneia sau alteia dintre puteri, de regulă puterii legislative (de unde și preponderența regimurilor parlamentare) asupra puterii executive. Un regim constituțional foarte rar întâlnit este cel în care legislativul are la dispoziție un sistem de „frâne și contraponderi” (*checks-and-balances*) pentru a opri eventualele excese ale executivului – este vorba de regimul prezidențial de tip american.

În plus, în sistemele constituționale contemporane, instituții ca responsabilitatea ministerială, delegarea legislativă, controlul parlamentar asupra executivului, apariția unor autorități care nu se încadrează în schema puterilor clasice au făcut ca separația puterilor să dobândească, astăzi, o valoare mai mult simbolică. În doctrină s-a subliniat și faptul că așa-numita „îmbătrânire” a teoriei separației puterilor se datorează și apariției și creșterii rolului partidelor politice, ceea ce a avut ca efect ca „astăzi, separarea sau echilibrul puterilor să nu se realizeze între Parlament și Guvern, ci între o majoritate, formată dintr-un partid sau partide învingătoare în alegeri (...) și o opoziție care așteaptă următoarele alegeri pentru a-și lua revanșa” (Muraru și Tănăsescu, 2006, p. 10).

Astăzi, separația puterilor este privită mai mult ca o **diferențiere a funcțiilor fundamentale ale statului**, ale puterii acestuia, dublată de un echilibru al organelor care îndeplinesc aceste funcții: principiul unității statului exclude ideea unor „puteri” distincte, impunând existența unei „puteri” suverane unice și a unor organe distincte care o pun în aplicare prin funcțiile sale (Carré de Malberg, 1920, p.139).

Cu toate acestea, teoria clasică a separației puterilor și-a păstrat forța de a fi unul dintre simbolurile libertății și democrației. Ea a fost astfel receptată și a rămas înscrisă în conștiința națiunilor și în constituțiile statelor democratice, așa cum o demonstrează realitatea: constituționalismul modern și regimurile politice contemporane sunt încă tributare, incontestabil, „bătrânei" teorii a separației puterilor.

4.3. Clasificarea regimurilor constituționale contemporane după criteriul separației puterilor

27. Noțiunea de **regim constituțional** desemnează acel ansamblu al instituțiilor politice și al mecanismelor de guvernare consacrate prin constituția unui stat. Prin această prismă, exclusiv instituțională, regimul constituțional este văzut ca ansamblul „organismelor de suveranitate națională" (parlamentul, șeful statului, guvernul). Pe lângă acestea, regimul constituțional cuprinde mecanismele de guvernare, adică acele pârghii, instrumente, reguli de colaborare sau interferență a organelor menționate.

Definiția regimului constituțional ar fi însă incompletă fără includerea normelor și principiilor care au o „legătură organică" cu procesul de guvernare. Este vorba de normele referitoare la sistemul electoral, la cetățenie și la drepturile și libertățile fundamentale.

28. Separația puterilor și modul ei de aplicare a devenit unul dintre cele mai importante criterii pentru clasificarea regimurilor constituționale. Acest criteriu are două perspective: după cum există sau nu separația puterilor în regimul respectiv, putem vorbi de regimuri bazate pe **confuziunea** puterilor și de regimuri bazate pe **separația** puterilor.

29. Regimurile de confuziune a puterilor presupun ca întreaga putere să fie reunită în mâinile unui individ sau organ. Sunt cunoscute două astfel de regimuri: **regimul dictatorial** și **guvernământul de adunare.**

În regimul dictatorial sau regimul autoritar, atât puterea legislativă, cât și cea executivă sunt deținute de aceeași persoană. Și aceste regimuri au mai multe versiuni: dictatura personală, cezarismul, regimurile totalitare specifice secolului al XX-lea (de tip fascist sau comunist). Ceea ce este comun acestor regimuri este absența oricărui control asupra puterii, negarea separației puterilor și absența statului de drept, cu consecința directă a dominației arbitrariului în aplicarea dreptului.

Guvernământul de adunare este regimul în care puterea se concentrează în mâna adunării legislative, care cumulează și puterea executivă. Organul executiv este desemnat de adunarea legislativă și îi este subordonat în totalitate, fără a putea demisiona. Se spune că într-un astfel de regim, guvernul este „prepusul" adunării legislative. Astfel de regimuri constituționale au fost destul de rare: regimul Convenției (Franța, 1792-1795); regimul constituțional al Uniunii Sovietice (în care toate puterile aparțineau Sovietului suprem); regimul constituțional elvețian (în care Consiliul federal – executivul – este ales de Adunarea federală și execută deciziile acesteia, iar deciziile sale pot fi anulate sau modificate de Adunare) este un guvernământ de adunare în varianta așa-numitului **„regim directorial"**.

30. Regimurile bazate pe separația puterilor se subclasifică, la rândul lor, după modul în care este realizată separația, în regimuri de separație rigidă, respectiv suplă, a puterilor. Separația puterilor este **rigidă** atunci când accentul se pune, în funcționarea sistemului, pe independența reciprocă a legislativului și executivului și pe controlul reciproc al acestora, și **suplă**, atunci când accentul se pune pe colaborarea legislativului cu executivul. Aplicarea unei separații rigide a dat naștere **regimului prezidențial**, iar a celei suple, **regimului parlamentar.**

31. Regimul prezidențial. Din punct de vedere terminologic, trebuie precizat de la început că denumirea de regim **prezidențial** trebuie interpretată ca o referire la forma executivului, și nu la preponderența sau primatul președintelui asupra parlamentului. Modelul acestui sistem îl reprezintă regimul instituit de Constituția SUA din 1787.

Regimul prezidențial prezintă următoarele trăsături:

1. executivul și legislativul sunt independente în privința originii mandatelor lor și nu pot pune capăt reciproc acestor mandate;
2. puterea executivă este încredințată prin constituție președintelui, învestit cu largi responsabilități în conducerea generală a statului;
3. președintele este ales prin vot universal, egal, (in)direct și secret, pentru un mandat de durată variabilă;
4. președintele nu poate dizolva parlamentul, iar acesta nu îl poate

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

revoca sau demite pe președinte. Parlamentul îl poate însă pune sub acuzare pe președinte pentru anumite fapte;

5. miniștrii nu răspund politic în fața parlamentului pentru activitatea executivă pe care o desfășoară.

Aceste trăsături se întâlnesc în special în cadrul regimului prezidențial american, dar se regăsesc și în alte regimuri prezidențiale sau semi-prezidențiale: în țările din America Centrală și din America Latină (Mexic, Venezuela, Chile, Columbia).

32. Regimul parlamentar este regimul bazat pe separația suplă și pe colaborarea puterilor. Acest sistem s-a născut și s-a dezvoltat pornind de la modelul regimului reprezentativ englez. Încă din prima jumătate a secolului al XIX-lea, regimul parlamentar se cristalizase în Anglia prin intermediul unor texte constituționale. Regimul parlamentar este formula cea mai răspândită de regim constituțional, încarnând ideea de regim reprezentativ și de stat de drept.

Teoria clasică fondatoare a regimului parlamentar se bazează pe principiul egalității și colaborării puterilor, adică al unei egalități între parlament și șeful statului (monarh, președinte). Guvernul este de regulă răspunzător în fața acestor două autorități. Potrivit acestei teorii, denumită și dualistă, în cadrul regimului parlamentar avem de-a face cu organizarea fundamentală a instituțiilor pe baza unui anumit raport de echilibru între puteri. Responsabilitatea guvernamentală și dizolvarea parlamentului sunt „mărcile" acestui tip de regim constituțional.

Potrivit teoriei moniste mai recente (Carré de Malberg, 1920), regimul parlamentar este văzut ca un echilibru între majoritatea parlamentară și guvern. Astăzi, această teorie are cel mai mare suport în realitate: practic, responsabilitatea guvernamentală în fața parlamentului devine principalul criteriu de identificare a parlamentarismului, toate celelalte trăsături decurgând din aceasta.

După cum s-a afirmat, cele două teorii nu sunt total opuse, ci reprezintă două momente din cadrul evoluției parlamentarismului (Lauvaux, 1998, pp. 164 și urm.).

Regimul parlamentar are următoarele trăsături principale:

1. după caz, alegerea președintelui de către parlament;

2. răspunderea politică a membrilor guvernului și a acestuia în întregul său față de parlament;

3. învestirea șefului statului (monarh sau președinte) cu atribuții limitate privind conducerea efectivă („domnește, dar nu guvernează"). Șeful statului nu își asumă răspunderea politică, putând însă fi sancționat de parlament pentru anumite fapte;

4. șeful statului poate, în anumite condiții prevăzute expres și limitativ în legea fundamentală, să dizolve parlamentul, pentru a rezolva un conflict.

În practică, se întâlnesc variante ale regimului parlamentar, mai mult sau mai puțin depărtate de modelul original. Sintetizând, există trei posibilități constituționale de „deformare" sau „reformare" a modelului parlamentar clasic:

a. preponderența câștigată de guvern față de parlament;
b. preponderența parlamentului asupra executivului;
c. întărirea prerogativelor șefului statului.

33. Prin „combinarea" unor trăsături ale celor două tipuri de regimuri constituționale, a luat naștere așa-numitul **regim semiprezidențial**. Termenul a fost folosit pentru prima dată în 1959, iar Maurice Duverger l-a introdus, în 1970, în discuțiile doctrinare (Dima, 2014, p. 153). Definit și ca „sistem executiv bipolar", „sistem prezidențial parlamentarizat" sau „sistem premier-prezidențial", regimul semiprezidențial este, la origine, o versiune a regimului parlamentar caracterizată prin întărirea executivului și mai ales a prerogativelor constituționale ale președintelui (ales direct de către popor), căruia îi revine rolul de arbitru între toate forțele politice, între cetățeni și organele statului, precum și misiunea de a fi „garantul independenței naționale, al integrității teritoriale, al respectării acordurilor Comunității Europene și a tratatelor". De asemenea, regimul semi-prezidențial cunoaște un parlament „raționalizat", ale cărui funcții sunt limitate la controlul guvernului și la votarea legilor, și o separare destul de strictă a puterilor și realizarea unui echilibru între ele. Președintele, prin arbitrajul său, poate menține acest echilibru, asigurând convergența obiectivelor politice, economice și sociale naționale. După cum s-a remarcat în doctrină, temeiul rolului moderator al președintelui constă într-o așa-numită *putere de reprezentare* de către acesta a voinței generale a societății.

Regimul semiprezidențial a fost adoptat și adaptat în mai multe state europene (12 din cele 28 de state membre ale UE au un asemenea

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

regim: Austria, Bulgaria, Croația, Finlanda, Franța, Irlanda, Lituania, Portugalia, Polonia, România, Slovacia, Slovenia). Cu toate acestea, nu există un model unitar: întâlnim mai multe versiuni ale regimului semiprezidențial, unele cu o atenuare a rolului președintelui, altele cu o atenuare a rolului primului-ministru. Giovanni Sartori a oferit una din cele mai cunoscute sinteze ale trăsăturilor semiprezidențialismului:

a) alegerea președintelui prin vot popular, direct sau indirect, pentru o perioadă prestabilită;

b) împărțirea puterii executive între președinte și prim-ministru;

c) independența Președintelui față de Parlament, dar obligația acceptării deciziilor sale de către Guvern;

d) independența primului-ministru față de Președinte;

e) existența unor mecanisme care să permită funcționarea executivului cu menținerea unei „autonomii potențiale" a fiecărei componente (Sartori, 2008, p. 188).

În funcție de aceste caracteristici, dar și de modul în care se manifestă balanța puterii în cadrul executivului, regimurile semiprezidențiale au fost clasificate în mai multe categorii: semiprezidențialism prezidențializat (în state ca Rusia și Belarus, unde președinții sunt mai puternici decât prim-miniștrii); semiprezidențialism parlamentarizat (prim-miniștrii au o poziție dominantă, ca în Austria, Irlanda, Slovenia, Islanda); semiprezidențialism echilibrat (președintele și primul-ministru au o poziție aproximativ egală în cadrul executivului, ca în Franța, Lituania) (Elgie și Moestrup, 2008, *apud* Dima, 2014, p. 161).

Apărut relativ târziu față de celelalte două modele, sistemul semiprezidențial francez consacrat prin Constituția din 1958 rămâne modelul clasic al acestui tip de regim constituțional [astfel de sisteme au mai existat și în perioada interbelică în Germania (1919-1933), Finlanda, Austria, Irlanda]. Acest model a fost adoptat, pentru rațiuni diverse, și de alte state europene, în mod special de democrațiile postcomuniste europene, după căderea Cortinei de fier în 1989 (pentru detalii privind motivele adoptării semiprezidențialismului în diverse state, a se vedea Dima, 2014, pp. 164-165).

La fel ca în celelalte state postcomuniste, Constituția României din 1991 a consacrat regimul semiprezidențial, având ca sursă de ins-pirație, în primul rând, modelul francez. Deși sistemul românesc a fost caracterizat la început ca fiind unul „semiprezidențial parlamentarizat", viața constituțională a demonstrat că această caracterizare nu a fost întotdeauna exactă. Lacunele sau deficienţele textelor constituţionale, modul de aplicare a acestora, influenţele contextului politic şi alţi factori politico-sociali au arătat că o încadrare rigidă într-una dintre tipologiile semiprezidenţialismului actual este imposibilă: în funcţie de aceşti factori, sistemul românesc a pendulat între parlamentarizare şi prezidenţializare, fiind într-o permanentă căutare a unui echilibru instituţional.

4.4. Consacrarea principiului separaţiei puterilor în Constituţia României din 1991

34. Principiul separaţiei puterilor nu a fost consacrat în mod explicit în textul iniţial al Constituţiei României din 1991. Absenţa consacrării exprese a fost suplinită, însă, prin substanţa textului constituţional, iar doctrina a semnalat factorii care demonstrau existenţa consacrării implicite a separaţiei puterilor:

– reglementarea în Constituţie a celor trei puteri sau funcţii clasice ale statului: Parlamentul, Preşedintele şi Guvernul, autoritatea judecătorească;

– din punct de vedere formal, şi ordinea reglementării acestor puteri era cea clasică: puterea legislativă, executivă şi judecătorească;

– sub aspectul modului de aplicare a separaţiei puterilor, doctrina a remarcat preeminenţa puterii legislative, precum şi mijloacele de interacţiune pentru crearea unui echilibru al legislativului cu executivul.

Aşadar, se poate spune că reglementările constituţionale din 1991 reflectau, ca şi cele ale multor state democratice, **consacrarea implicită** a principiului separaţiei puterilor, marcat însă de evoluţiile menţionate anterior. De asemenea, principiul separaţiei puterilor, deşi nu apărea expres în Constituţie, a fost deseori invocat de Curtea Constituţională în argumentarea deciziilor sale, fiind considerat ca făcând parte de drept din norma constituţională de referinţă.

35. Consacrarea explicită a principiului separaţiei puterilor a intervenit odată cu revizuirea Constituţiei României din anul 2003. Astfel, art. 1 din Constituţie a fost completat cu alin. (4), care statuează că: „Statul se organizează potrivit principiului separaţiei şi echilibrului puterilor – legislativă, executivă şi judecătorească – în cadrul democraţiei constituţionale”.

Remarcăm utilizarea, alături de termenul clasic consacrat de „separație” a puterilor și a noțiunii moderne de „echilibru” al puterilor, potrivit cu evoluțiile doctrinare și constituționale din acest domeniu. De asemenea, remarcăm că legiuitorul constituant a preferat să mențină termenul de „puteri” în locul celui de „funcții”, mai apropiat de realitatea constituțională. Desigur, este vorba despre o reglementare de principiu, cu valoare de coordonată fundamentală a statului și a autorităților sale.

Bibliografie

Denis Alland, Stéphane Rials (coord.), Dictionnaire de la culture juridique. Quadrige/P.U.F., Paris, 2003

Georges Burdeau, La démocratie, Seuil, Paris, 1972

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1995

Raymond Carré de Malberg, Contributions à la théorie générale de l'Etat, Editions Sirey, Paris, 1920-1922

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

Jacques Chevallier, L'Etat, Dalloz, Paris, 1999

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Constituția României comentată și adnotată, RA Monitorul Oficial, București, 1992

Dan Claudiu Dănișor, Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale, Ed. Universul Juridic, București, 2009

Ștefan Deaconu, Instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2013

Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Europa Nova, București, 1996

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Bogdan Dima, Conflictul între palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și Președinte în România postcomunistă, Ed. Hamangiu, București, 2014

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. I și II, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Victor Duculescu, Drept constituțional comparat, vol. I și II, Ed. Lumina Lex, București, 1999

Maurice Duverger, A New Political System Model: Semi-presidential Government, în European Journal of Political Research, vol. 8, nr. 2/1980

Robert Elgie (coord.), Semi-presidentialism in Europe, Oxford University Press, New York, 2004

Robert Elgie, Sophie Moestrup (coord.), Semi-presidentialism outside Europe. A Comparative Study, Routledge, New York, 2007

BUCUREȘTI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Robert Elgie, Sophie Moestrup (coord.), Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe, Manchester University Group, Manchester, 2008

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 2ᵉ éd., Dalloz, Paris, 1999

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 14ᵉ éd., Dalloz, Paris, 2012

Dieter Grimm, La souveraineté, în *Dominique Chagnollaud, Michel Troper*, Traité international de droit constitutionnel, Tome 1. Théorie de la Constitution, Dalloz, Paris, 2012

Manuel Guțan, Transplantul constituțional și obsesia modelului semiprezidențial francez în România contemporană (I), în Pandectele Române nr. 5/2010

Cristian Ionescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 2-a, Ed. All Beck, București, 2004

Antonie Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, Ed. Galeriile J.-L. Calderon, București, 1994

Jean-Paul Jacqué, Droit constitutionnel et institutions politiques, 4ᵉ éd., Dalloz, Paris, 2000

Philippe Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 2ᵉ éd., P.U.F., Paris, 1998

John Locke, Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță, traducere de *Silviu Ciulea*, Ed. Nemira, București, 1999

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Giovanni Sartori, Ingineria constituțională comparată (trad. *Gabriela Tănăsescu, Irina Mihaela Stoica*), Polirom, Iași, 2008

Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, Despre spiritul legilor, Ed. Științifică, București, 1964

Alexis de Tocqueville, Despre democrație în America, Ed. Humanitas, București, 1992

Daiana Maura Vesmaș, Fenomenul guvernării. Repere fundamentale, Ed. Burg, Sibiu, 2003

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Capitolul 2
Trăsăturile statului român contemporan. Valorile supreme ale statului român

36. Constituția României caracterizează, în art. 1, statul român ca fiind un *stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil, stat de drept, democratic și social, în care demnitatea umană, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate.*

§1. România – stat național

37. Caracterul național al statului român exprimă unitatea națiunii ca bază a statului, continuitatea și coeziunea acesteia, ca rezultat al unui proces istoric îndelungat și marcat de importante etape în lupta poporului român pentru unitate națională: formarea, în 1862, a statului unitar român ca urmare a unirii principatelor Moldovei și Țării Românești de la 1859 și formarea statului național unitar român prin unirea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei cu România, la 1 decembrie 1918. Acest din urmă eveniment a avut la bază exprimarea și aplicarea „principiului naționalităților”, formulat de președintele SUA, Woodrow Wilson, în 1918.

Statul național contemporan nu înseamnă însă excluderea diversității și a protecției minorităților. Constituția României confirmă această viziune în art. 4 – *Unitatea poporului și egalitatea între cetățeni* și art. 6 – *Dreptul la identitate*. Acest din urmă text statuează, în alin. (1), că „statul recunoaște și garantează persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase”. Statul național contemporan, dincolo de fundamentele sale istorice, recunoaște și aplică principiile nediscriminării, protecției minorităților, solidarității tuturor cetățenilor săi.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Trebuie precizat că majoritatea statelor naționale contemporane se confruntă actualmente cu o serie de provocări politico-juridice, cum ar fi: emergența unor sisteme politico-juridice supra-statale (Uniunea Europeană); la nivel „sectorial”, putem vorbi de provocări economice la adresa suveranității statului-națiune, date de ideea de globalizare, concept cu ramificații politice și juridice extrem de dense; provocarea a ceea ce Stephen Tierney numește „naționalismul sub-statal”, adică cea a grupurilor naționale și etnice minoritare cu revendicări de autonomie culturală și teritorială în interiorul statului (spre deosebire de cele supra-statale, care se manifestă în exteriorul acestuia).

38. Națiune, popor, naționalitate, identitate. În contextul discuției despre statul național, se cuvin făcute câteva precizări cu privire la termenii utilizați de Constituție. Cuvântul „națiune” nu apare ca atare în textul constituțional, fiind înlocuit de termenul cu conotație mai largă „popor” (care include toți cetățenii). Cu toate acestea, cuvântul „național” este utilizat de aproximativ 40 de ori, ca determinant al altor termeni, dar cu semnificații diferite. Ca derivat al „națiunii”, termenul „național” determină, în primul rând, statul: România este stat național. La rândul ei, suveranitatea, care aparține poporului, este „națională”. Așadar, națiunea, deși nu este menționată în Constituție, apare ca fundament al statului și al poporului.

Termenul „național” mai apare în expresia „minorități naționale”, pentru a indica originea etnică a persoanei aparținând acestor grupuri minoritare, fiind opusul „majorității naționale”. De asemenea, în expresia „cultura națională”, termenul desemnează specificul culturii țării, fără intenția de a exclude culturile minoritare, care sunt, de altfel, recunoscute ca parte a dreptului la identitate. În expresiile „ziua națională” și „imnul național”, conotația este mai apropiată de cea care desemnează trăsătura statului de a fi național: ziua și imnul național aparțin cetățenilor români, indiferent de originea lor etnică, toți având îndatorirea de fidelitate față de stat și simbolurile sale. În fine, cuvântul „național” mai este folosit și într-un context mai larg, în sens de „public”, „general”, „la nivelul întregii țări”: teritoriu național, securitate națională, buget național sau interes național.

Folosirea termenului „național” în numeroase sensuri poate induce impresia unui caracter pur etnocentric al textului constituțional românesc. Fără a intra în analize prea detaliate, se cuvine arătat că nu acesta este neapărat sensul utilizării acestor termeni, ci explicația rezidă mai degrabă în contextul adoptării Constituției din 1991. La momentul postrevoluționar 1990-1991, teama de totalitarism atinsese apogeul, dar era dublată de încă o angoasă specifică: potențialele amenințări la adresa unității și integrității teritoriale ale statului. Aceasta s-a perpetuat și în cadrul procesului de elaborare a proiectului de constituție și a reprezentat un element constant în discursul parlamentar al epocii. De aceea, autorii proiectului de constituție au simțit nevoia să includă texte prin care să ofere siguranța că astfel de amenințări nu vor putea deveni realitate: caracterul național al statului, unitatea poporului, integritatea și indivizibilitatea teritoriului (ca limite ale revizuirii constituționale). De aceea, textul final apare ca un amestec de limbaj etnocentric și pluralist. Includerea, prin revizuirea din 2003, a „solidarității cetățenilor, indiferent de originea etnică" (art. 4) ca fundament al unității poporului nu a fost un rezultat al schimbării mentalității, ci un compromis cu reprezentanții minorităților, în special al minorității maghiare, care cereau eliminarea expresiei „stat național". Caracterul național al statului nu este legat, așadar, de etnia majoritară: „statul român nu aparține niciunei etnii; el este separat de etnie" (Dănișor, 2009, p. 25), dar este impus ca limită a revizuirii constituționale, de art. 152 alin. (1) din Constituție.

§2. România – stat suveran și independent

39. Cele două trăsături, suveranitatea și independența statului român, așa cum sunt formulate de art. 1 alin. (1) din Constituție, necesită o precizare terminologică, având în vedere explicațiile deja menționate cu privire la noțiunea de „suveranitate". Astfel, am arătat că suveranitatea statului comportă două dimensiuni: suveranitatea internă sau **supremația** și suveranitatea externă sau **independența**. Așadar, în acest sens, suveranitatea apare ca o noțiune complexă, iar independența, ca unul din aspectele sale, care presupune calitatea statului de a nu depinde de nicio altă entitate externă superioară sau concurentă. În acest context, formularea art. 1 alin. (1) poate părea pleonastică. În realitate, textul menționat nu face decât să sublinieze, într-o continuitate istorică a textelor constituționale, **independența** statului suveran român față de orice putere din afară, ca garanție a celorlalte trăsături ale statului consacrate de Constituție. Interesant este că doar independența,

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

nu și latura internă a suveranității, reprezintă limite ale revizuirii constituționale: atribute ale suveranității interne pot fi transferate, în anumite condiții. Un astfel de transfer a avut loc, de exemplu, ca urmare a aderării României la Uniunea Europeană, în condițiile Constituției și tratatului de aderare, fără a știrbi caracterul independent al statului român. Un transfer similar privind atribute ce țin de independența statului nu ar putea avea loc, în temeiul art. 152 alin. (1) din Constituție.

Cât privește **suveranitatea**, observăm că interpretând sistematic art. 1 alin. (1) și art. 2 din Constituție, termenul este folosit în două sensuri diferite: acela de trăsătură a statului și acela de putere de stat. De aceea, în doctrină s-a discutat, în legătură cu acest ultim sens, apartenența reglementării constituționale românești la una dintre cele două mari teorii ale suveranității – suveranitatea populară și suveranitatea națională. Aceasta, pentru că formularea art. 2 alin. (1) nu este de natură a lămuri lucrurile:

> „Suveranitatea *națională* aparține *poporului* român, care o exercită prin organele sale reprezentative, constituite prin alegeri libere, periodice și corecte, precum și prin referendum" (s.n.).

Legea fundamentală recunoaște, astfel, calitatea poporului de titular al suveranității (*demos*), ca ansamblu de competențe ale statului ce formează puterea de stat. Sub acest aspect, trebuie constatat că reglementarea românească, potrivit căreia titularul suveranității o exercită, în primul rând, prin organele sale reprezentative, se fundamentează pe teoria suveranității **naționale**, cu unele elemente preluate din teoria suveranității **populare**, și anume exercitarea directă a suveranității prin referendum.

§3. România – stat unitar și indivizibil

40. Caracterul unitar al statului român clarifică forma structurii de stat a acestuia, deci implică o dimensiune teritorială. România prezintă, așadar, toate caracteristicile generale deja analizate ale structurii unitare a statului: o singură formațiune statală, o singură constituție, un singur sistem de organe centrale, o singură cetățenie. Reamintim faptul că structura unitară a statului este compatibilă cu organizarea administrativ-teritorială în județe, orașe și comune, în vederea bunei administrări a intereselor publice la nivel local.

41. Caracterul indivizibil al statului depășește componenta sa teritorială, în sensul că toate elementele statului au acest caracter: statul nu poate fi divizat, total sau parțial, iar subdiviziunile existente au un caracter pur administrativ.

42. Trebuie subliniat de asemenea că, potrivit art. 152 din Constituție, prevederile constituționale privind caracterul unitar și indivizibil al statului român nu pot forma obiectul niciunei revizuiri constituționale.

§4. România – stat de drept

43. Conceptul de **stat de drept** este unul relativ recent și înțelegerea lui presupune o abordare interdisciplinară: sociologică, politologică, filosofică, juridică. Din rațiuni pedagogice, vom prezenta câteva explicații de ordin istoric, precum și concepția actuală asupra statului de drept din punctul de vedere al dreptului constituțional. În doctrină, statul de drept a fost caracterizat ca o „noțiune de răscruce", dar și ca un „concept extrem de plastic, care se adaptează aproape tuturor contextelor" (Grewe, Ruiz-Fabri, 1995, p. 21). Două idei generale stau la baza conceptului de stat de drept: cea de garanție a libertății individului prin primatul dreptului și cea de moderație sau raționalizare a actului de exercitare a puterii prin crearea unui sistem instituțional și normativ ierarhizat. Cele două idei sunt strâns legate între ele și apar concretizate, în statele contemporane, într-un sistem complex de norme, principii și instituții constituționale.

44. Într-o definiție simplă, statul de drept apare ca „statul limitat prin drept", opus statului absolutist, în care guvernanții nu sunt obligați să respecte normele juridice.

De la început trebuie însă precizat că această definiție nu este suficientă și că, de altfel, nu există o definiție sau o explicație juridică unitară a conceptului de stat de drept. Definițiile și explicațiile cu privire la acest concept diferă după versiunea originară din punct de vedere istoric. Există, astfel, trei mari curente: cel german, cel englez și cel francez.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

45. Expresia astăzi consacrată cvasiunanim în lumea occidentală **„stat de drept”** se datorează **doctrinei germane** a lui *Rechtsstaat*:

> „statul de drept este un produs al culturii juridice și politice germane (...). Statul de drept și noțiunea anglo-americană de *rule of law* prezintă cu siguranță trăsături comune, începând cu problema la care sunt chemate să răspundă: impunerea unei discipline executivului arbitrar și, mai târziu, înseși puterii legislative” (Tuori, 2012, p. 644).

Din punct de vedere istoric, termenul a fost utilizat inițial de adversarii monarhiei absolute. Abia la jumătatea secolului al XIX-lea apare pentru prima dată în doctrina juridică, la Carl Theodor Welcker (în lucrarea *Die letzten Gründe von Recht. Staat und Strafe*), însă contribuția lui Robert von Mohl este cea mai cunoscută. În lucrarea *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates* (1831), von Mohl concepe statul de drept în sens de „stat al exercitării, în limitele legii, a forței publice” și de „limitare legală cât mai strictă a sarcinilor statale în scopul protejării individului” (Vesmaș, 2003). În această perioadă, statul de drept reprezintă nu doar un concept teoretic, ci și o „revendicare politică” a burgheziei liberale:

> „statul trebuia să fie autorizat să-și realizeze scopurile doar în limitele și prin mijloacele dreptului. Suveranitatea trebuia să fie limitată de către principiul însuși al dreptului. Conceptul de „drept” nu era însă redus la dreptul pozitiv, ci includea, mai întâi și înainte de toate, o ordine etică, ce exista independent de stat și de suveranitate. Această ordine etică includea drepturile individuale inviolabile, care marcau limitele acțiunii statale acceptabile” (Tuori, 2012, p. 646).

Alți doctrinari germani din aceeași perioadă a secolului al XIX-lea, care au preluat și dezvoltat doctrina lui *Rechtsstaat*, au fost Otto Bähr, Rudolf von Gneist, Otto von Gierke, Lorenz von Stein, Otto Mayer. Pentru aceștia, scopul statului de drept era asigurarea legalității activității administrației, precum și controlul jurisdicțional asupra acesteia. Pe parcursul secolului al XIX-lea, statul de drept a fost opus, de către doctrinarii germani, la început statului despotic, iar mai apoi „statului polițienesc” (Tuori, 2012, p. 647).

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În secolul al XX-lea, doctrina germană a statului de drept a fost dezvoltată de Hans Kelsen potrivit concepției sale pozitiviste: statul de drept este o expresie a ierarhiei piramidale a normelor și, totodată, o „ordine de constrângere”. O concepție mai aparte a avut-o Carl Schmitt, care, spre deosebire de concepția franceză (mai ales), sublinia supremația ordinii juridice a statului, inclusiv asupra drepturilor individuale care pot fi limitate prin lege.

Sub aspectul reglementărilor constituționale, în perioada Republicii de la Weimar (după 1918), concepția germană asupra statului de drept integrează ideea principiului supremației constituției și a „statului constituțional”. În această perioadă apare și controlul de constituționalitate în Germania, puterea tribunalelor de a controla constituționalitatea legilor fiind recunoscută pe cale jurisprudențială, în anul 1925, de Tribunalul imperial.

Astăzi, Legea fundamentală a Germaniei consacră ca puncte de plecare în fundamentarea statului de drept: „demnitatea intangibilă a ființei umane” [art. 1 alin. (1)], faptul că drepturile fundamentale leagă puterea legislativă, executivă și judecătorească [art. 1 alin. (3)], precum și superioritatea ordinii constituționale – „puterea legislativă este legată de ordinea constituțională, iar puterile executivă și judecătorească de lege și dreptate” [art. 20 alin. (3)]. De asemenea, art. 20 alin. (2) din legea fundamentală realizează legătura dintre statul subordonat dreptului și titularul suveranității – poporul. Astfel, în Germania,

> „conceptul statului de drept apare integrat în principiul democratic și articulat cu structurile federale și cu obiectivele statului social” (Grewe, Ruiz-Fabri, 1995, p. 29).

46. Versiunea doctrinară **engleză** a statului de drept este dominată de celebra sintagmă *rule of law* (domnia legii), care exprimă ideea că statul se supune domniei dreptului, apărută, într-o primă etapă, ca reacție la puterea absolută a monarhului (așa-numita prerogativă regală, care permitea monarhului să se opună oricărui act adoptat de parlament și să se sustragă oricărui control). Ideea preeminenței dreptului (*rule of law*) este prezentă în toate actele constituționale britanice din secolul al XVII-lea – *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679), *Bill of Rights* (1689), precum și în vechea jurisprudență a instanțelor engleze.

De exemplu, într-un caz din anul 1611 – *The Case of Proclamations* – apare ideea că monarhul nu poate dispune decât de prerogativele pe care i le conferă dreptul comun (*common law*).

Începând cu secolul al XVII-lea, conceptul domniei legii s-a impus ca principiu, potrivit căruia toate actele executivului trebuie să se fondeze, direct sau indirect, pe autoritatea parlamentului. În secolul al XIX-lea, marele teoretician al dreptului Albert Venn Dicey a situat domnia legii în centrul sistemului constituțional britanic, arătând că *rule of law* înseamnă că executivul trebuie să acționeze în conformitate cu legea, cu eliminarea oricărui arbitrariu și că orice abuz trebuie să poată fi semnalat printr-un recurs judiciar. *Rule of law* implică absența arbitrariului, respectul principiului legalității, ca și al principiului egalității tuturor în fața legii.

Dificultatea aplicării principiului domniei legii în Marea Britanie rezultă din conflictul acestuia cu ideea consacrată a suveranității parlamentului:

> „Dacă supremația parlamentară este definită ca o putere nelimitată în vederea exercitării funcției legislative (...), ea devine, în absența unor limite, incompatibilă cu exigențele statului de drept și ale constituționalismului contemporan, care presupun controlul constituționalității legilor și supremația efectivă a dreptului constituțional asupra corpului legislativ” (Mockle, 2012, p. 680).

De aici a apărut întrebarea dacă parlamentul este și el vizat de domnia legii și de toate implicațiile acesteia. Particularitățile sistemului constituțional britanic, în special absența unei constituții scrise și rigide, precum și particularitățile aplicării principiului separației puterilor au făcut ca doctrina statului de drept să dobândească valențe speciale în versiunea sa engleză: predomină principiul legalității, al supremației parlamentului, dar nu există un control al constituționalității legilor; garanțiile drepturilor și libertăților fundamentale sunt prezente, inclusiv cele judiciare. Așadar,

> „*The rule of law* sugerează că dreptul, ordinea și libertatea politică depind una de alta și cere respect pentru ceea ce numim constituționalism. În Regatul Unit, acesta este de regulă

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

> asociat cu aderarea la reguli procedurale și la convențiile constituționale importante" (Leyland, 2012, p. 72).

47. Doctrina franceză privind statul de drept a apărut, în principalele sale elemente ideologice, odată cu perioada revoluționară, dar s-a dezvoltat ca atare abia începând cu sfârșitul secolului al XIX-lea. Prima consacrare a ideilor ce trimit la conceptul de stat de drept în Franța este *Declarația drepturilor omului și cetățeanului* de la 1789. Aici apar ideile principale ale conceptului: supremația asupra statului a drepturilor individuale naturale, inalienabile și sacre, consacrarea unei ierarhii de norme – în care supremația este deținută de separația puterilor și de garantarea drepturilor și libertăților. Acestor idei din *Declarație* i-a urmat ideea supremației constituției, care a fost, însă, umbrită pentru multă vreme de cea a supremației legii, ca expresie a voinței generale, preluată din teoriile lui J.J. Rousseau. Aceasta a dus la conturarea, pentru multă vreme, a statului de drept în varianta franceză, ca un „stat legal" (*Etat légal*), supus principiului legalității, în timp ce supremația constituției și a drepturilor fundamentale ocupau un loc secundar. Abia la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea doctrina franceză începe construcția teoretică a unui „veritabil" stat de drept, care a devenit, astăzi, statul care are la bază principiul supremației constituției, raționalizarea puterii parlamentului și controlul constituționalității legilor, alături de controlul jurisdicțional asupra administrației, precum și un sistem de instituții – „puterile constituite" – care să pună în practică principiile enunțate.

Într-o definiție de dicționar, statul de drept reprezintă „supunerea statului în fața dreptului" (Avril, Gicquel, 1998, p. 55). O altă definiție cuprinde o distincție între sensul material și cel formal al statului de drept:

> „primul se referă la principiile constituționalității și legalității, iar al doilea presupune existența în Constituție a regulilor ce corespund acestor principii" (Jouanjan, 2003, p. 650).

De asemenea, au fost identificate mai multe sensuri ale noțiunii actuale a statului de drept:

> „*noțiune politică descriptivă,* care desemnează un stat în a cărui constituție se regăsesc elementele conținutului material și

> formal, deci un anumit *tip* de stat; *noțiune de drept pozitiv*, care are în mod esențial ca efect conferirea unei baze constituționale unor principii: este un principiu constituțional; *noțiune politică normativă*, atunci când funcționează ca un ideal, un obiectiv de atins: este o *idee* de stat" (Jouanjan, 2003, p. 650).

În **doctrina europeană** contemporană, statul de drept este tot mai mult asociat unor concepte ca preeminența dreptului (derivată din *rule of law*) sau principiul securității juridice.

48. Receptarea și impactul conceptului de stat de drept în statele contemporane. Teoria și practica statului de drept au cunoscut cea mai mare dezvoltare după cel de-al Doilea Război Mondial. Receptarea conceptului de „stat de drept" a avut loc la scară largă de către regimurile democratice occidentale (*stato di diritto, estado de derecho, estado de direito, stat de drept*), care l-au ridicat la rangul de normă de referință constituțională și internațională. Astfel, art. 3 din Statutul Consiliului Europei din 1949 prevede că: „Fiecare membru al Consiliului Europei trebuie să accepte principiile *statului de drept* (s.n.) și al beneficiului drepturilor și libertăților fundamentale pentru toate persoanele aflate sub jurisdicția sa (...)". De asemenea, majoritatea constituțiilor statelor europene contemporane consacră principalele elemente ale statului de drept.

Trebuie remarcat că statul de drept al perioadei actuale se situează pe coordonatele supremației constituției: „în statul de drept" – spunea profesorul Louis Favoreu – „legalitatea este o componentă a constituționalității". De aici, consacrarea și dezvoltarea fără precedent a modelului european de control al constituționalității legilor, inclusiv prin receptarea lui, ca „marcă" a statului de drept, de către noile democrații ale Europei Centrale și de Est. Cu toate acestea, statul de drept contemporan a suferit unele influențe și chiar mutații datorită dezvoltării unor noi valențe și funcții ale statului, dintre care o remarcăm pe cea socială. Statul social și intervenționist, spre deosebire de statul liberal sau neo-liberal, se îndepărtează întrucâtva de statul de drept (limitat și în acțiunea socială):

> „mișcarea (spre statul-providență, n.n.) este paradoxală: este necesară pentru a păstra posibilitatea de realizare a înseși

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

> scopurilor statului de drept, dar intră în contradicție cu principiile egalității în fața legii și al libertății de dispoziție în ceea ce privește proprietatea, pe care se fondează acest tip de stat [statul de drept liberal, n.n.]. Astăzi, aceste contradicții alimentează dezbaterea asupra discriminărilor pozitive". (Jouanjan, 2003, p. 653)

49. Trăsăturile generale ale statului de drept sunt:

a) proclamarea principiului legalității;

b) proclamarea supremației Constituției (în sistemele constituționale bazate pe o constituție scrisă);

c) proclamarea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale individului;

d) aplicarea principiului separației și echilibrului puterilor în stat ca diferențiere a funcțiilor statului și a organelor care le îndeplinesc;

e) afirmarea și realizarea principiului accesului liber la justiție și al independenței justiției;

f) instituirea unui sistem de control al legalității și constituționalității actelor autorităților publice (controlul jurisdicțional al administrației publice, controlul constituționalității legilor);

g) instituirea și exercitarea unor forme alternative de control asupra administrației la inițiativa cetățenilor (instituția *Ombudsman*-ului).

50. România – stat de drept. În reglementările constituționale și legale din România, întâlnim toate aceste trăsături ale statului de drept:

a) principiile legalității și constituționalității sunt proclamate în art. 1 alin. (5) din Constituția României: „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie";

b) Constituția consacră Titlul al II-lea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor și garanțiilor acestora;

c) art. 1 alin. (4) din Constituție proclamă principiul separației puterilor în stat;

d) art. 21, art. 124 și art. 152 din Constituție consacră și consolidează principiile accesului liber la justiție și al independenței justiției;

e) controlul judecătoresc asupra legalității activității executive este instituit de art. 21, art. 52 și art. 126 alin. (6) din Constituție și reglementat de Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004;

BOLYAI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

f) controlul constituționalității legilor este încredințat Curții Constituționale a României, reglementată de Titlul al V-lea al Constituției și de Legea nr. 47/1992, republicată;

g) instituția Avocatului Poporului a fost înființată și funcționează pe baza Constituției (art. 58-60) și a Legii nr. 35/1997, republicată.

Desigur, pentru a putea vorbi despre România ca stat de drept, aceste elemente trebuie să se regăsească cu necesitate în practica instituțională. Afirmarea României ca stat de drept a fost și este o condiție esențială pentru includerea sa în sistemul democrațiilor europene, prin integrarea în Consiliul Europei (care a avut loc în 1993) și prin aderarea la Uniunea Europeană, în 2007. Aceasta din urmă a impus României un mecanism de supraveghere a îndeplinirii criteriilor politice de aderare – respectarea principiilor democrației și statului de drept. Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV) a fost creat pentru a acorda asistență noilor state membre (România și Bulgaria, în speță), în vederea rezolvării inconvenientelor existente și a atingerii unor obiective importante în consolidarea democrației. În cazul României, cele două obiective majore sunt independența justiției și lupta împotriva corupției, ambele elemente esențiale ale statului de drept. Iată cum a fost justificată introducerea acestui mecanism:

> „Deși se observă eforturile considerabile pentru a termina pregătirile României pentru aderare, [Comisia (n.n.)] a identificat unele chestiuni nerezolvate (...), în mod special răspunderea și eficiența sistemului judiciar și a altor instituții de aplicare a legii, unde sunt necesare progrese suplimentare pentru a le asigura capacitatea de implementare și aplicare a măsurilor adoptate pentru crearea pieței interne și a zonei de libertate, securitate și justiție". (Comisia Europeană, Decizia din 13 decembrie 2006, Preambul, paragraful 4)[1]

Introducerea acestui mecanism, pentru prima oară în istoria organizației, în privința României și Bulgariei, s-a dovedit de o deosebită importanță în evoluția concretă a mecanismelor statului de drept din România. Rapoartele Comisiei Europene asupra îndeplinirii obiectivelor MCV sunt foarte importante, atât pentru societatea civilă, cât și pentru cea politică: influența lor asupra legislației a fost extrem de mare în perioada 2007-2015. Cu toate acestea, problemele care au generat instituirea MCV sunt departe de a fi rezolvate în totalitate.

---

[1] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/romania/ro_accompanying_measures_1206_en.pdf

§5. România – stat democratic și social

51. Valorizarea statului de drept nu ar putea avea loc în absența caracteristicilor unui **regim politic democratic.** Astfel, cele două concepte – stat de drept și democrație – apar astăzi strâns legate între ele, având și elemente comune.

Noțiunea de **democrație** este și ea una dintre ideile fondatoare ale constituționalismului modern, dar și una dintre cele mai controversate, în special sub aspectul procedeelor și tehnicilor de punere în aplicare. Democrația este și una dintre cele mai vechi noțiuni din istoria gândirii politico-juridice, avându-și sorgintea în societățile antice și trecând prin variate evoluții până în zilele noastre.

În dreptul constituțional modern, democrația este strâns legată de suveranitatea poporului și de ideea de exercitare a acestei suveranități. De aici, distincția – analizată deja în cadrul cursului – dintre cele două mari tehnici de exercitare a suveranității: democrația directă și democrația reprezentativă. Astăzi, democrație înseamnă reprezentare, dar tehnicile de democrație directă joacă și ele un rol important, prin tot mai frecventa implicare nemijlocită a poporului în luarea unor decizii de interes național.

52. Trăsăturile statului democratic sunt:

a) proclamarea suveranității poporului și a exercitării acesteia fie direct, fie prin organele sale reprezentative;

b) proclamarea principiului pluralismului politic;

c) desemnarea organelor reprezentative ale poporului prin alegeri libere, periodice și corecte, într-un climat marcat de existența pluralismului, toleranței și respectului reciproc;

d) proclamarea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor; dintre acestea, un rol important într-un stat democratic îl au „libertățile de opinie" – libertatea conștiinței, libertatea de exprimare, dreptul la informare, libertatea întrunirilor, dreptul de asociere –, precum și drepturile exclusiv politice;

e) afirmarea principiului egalității tuturor în fața legii;

f) afirmarea și realizarea principiilor accesului liber la justiție și al independenței justiției;

g) instituirea unui sistem de control al legalității și constituționalității actelor autorităților publice (controlul jurisdicțional al administrației publice, controlul constituționalității legilor).

Reglementările constituționale și legale din România cuprind și ele toate aceste elemente caracteristice unui regim politic democratic.

Democrația constituțională actuală reunește trăsăturile principale ale unei democrații liberale, care, deși nu sunt exprimate direct în textul constituțional, pot fi deduse din economia interpretării și evoluției constituționale înspre valorile europene. România are o democrație reprezentativă, în care suveranitatea poporului este exercitată, în primul rând, prin intermediul organelor reprezentative, dintre care suprem este, potrivit art. 61 din Constituție, Parlamentul. De asemenea, Constituția include și elemente de democrație directă: referendumul și inițiativa populară.

Referendumul național poate fi organizat, în România, în următoarele situații:

a) la convocarea Președintelui României, după consultarea Parlamentului, privind probleme de interes național (referendumul consultativ organizat în condițiile art. 90 din Constituție);

b) după suspendarea din funcție a Președintelui României de către Parlament (în condițiile art. 95 din Constituție);

c) pentru aprobarea legii de revizuire a Constituției [art. 151 alin. (3) din Constituție].

Cât privește **inițiativa populară**, aceasta poate avea ca obiect fie adoptarea unei legi, fie revizuirea Constituției. Pentru inițiativa legislativă populară, este nevoie de semnăturile unui număr de 100.000 de cetățeni cu drept de vot, care să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar din fiecare județ, respectiv din municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000 de semnături.[1] În cazul inițiativei de revizuire a Constituției, sunt necesare 500.000 de semnături ale cetățenilor cu drept de vot, care să provină din cel puțin jumătate din județele țării, iar din fiecare județ, respectiv din municipiul București, trebuie să fie înregistrate cel puțin 20.000 de semnături.

---

[1] A se vedea și Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni, publicată în M. Of. nr. 611 din 14 decembrie 1999.

Până în prezent, după intrarea în vigoare a Constituției, acest drept de inițiativă populară a fost exercitat de câteva ori[1], dar niciuna dintre propunerile legislative prezentate nu a fost adoptată.

53. Conceptul de **stat social** este unul recent în teoria și practica constituțională contemporană. Statul social se opune statului liberal pur, neintervenționist în activitatea social-economică. În cadrul statului social, sunt specifice măsurile de intervenție a statului în economie și în protecția socială a unor categorii de persoane. O primă marcă a statului social – care se regăsește și în Constituția României – este garantarea drepturilor social-economice: dreptul la muncă, la învățătură, la ocrotirea sănătății etc. Statul social are ca obiective principale reglementarea unor activități economice, fără a afecta, însă, libertatea economică a individului, asigurarea protecției sociale a categoriilor dezavantajate (pensionari, șomeri, persoane cu handicap, orfani etc.), stimularea unor categorii de persoane (copii, tineri, studenți), protecția mediului, luarea de măsuri în domeniul sănătății publice, dar și stimularea liberei inițiative private în economie și a concurenței loiale.

Caracterul social al statului român – calificat în doctrină ca fiind „mai mult un deziderat decât o realitate" (Ionescu, 2004) – transpare atât prin prevederile Constituției: art. 32, art. 34, art. 41 etc. privind drepturile social-economice; art. 135 – economia; art. 136 – proprietatea; art. 141 – Consiliul Economic și Social –, cât și prin vasta legislație economică și socială, care este supusă procesului de adaptare la *acquis*-ul comunitar.

În condițiile în care statul social apare mai mult ca un ideal decât ca o realitate tangibilă, se pune întrebarea: Cine controlează respectarea principiilor statului social? Constituționalizarea acestor principii presupune, în mod logic, controlul de constituționalitate, axat, în primul rând, pe protecția drepturilor fundamentale social-economice. În condițiile crizei economice, această întrebare a fost urmată și de altele: pot fi justificate limitări ale unor drepturi social-economice într-o asemenea măsură încât să aducă atingere celor mai elementare resurse materiale ale individului, toate astea în numele binelui comun sau chiar

---

[1] A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții Constituționale nr. 1/2015, publicată în M. Of. nr. 95 din 5 februarie 2015.

al „siguranței naționale"? Cum se împacă eventuala permanentizare a acestor măsuri, dincolo de orice considerente de „siguranță națională" cu „valorile supreme" consacrate de art. 1 alin. (3) din Constituție – demnitatea omului și libera dezvoltare a personalității umane? Sau chiar cu „idealurile Revoluției din decembrie 1989", valoare determinantă în orice demers interpretativ al textelor constituționale?

Curtea Constituțională a României a avut ocazia să dea un răspuns acestor întrebări și dileme. De exemplu, în Decizia nr. 872/2010, Curtea a fundamentat opțiunea sa de a justifica măsurile de limitare a drepturilor social-economice la salariu (derivat din dreptul la muncă) și la pensie (corelat cu dreptul de proprietate), propuse de Guvern și validate de Parlament, prin faptul că acestea ar avea un caracter temporar, „tocmai pentru a nu se afecta substanța dreptului constituțional protejat" (în speță, era vorba de dreptul la salariu - corolar al dreptului la muncă) (pentru mai multe detalii, a se vedea Selejan-Guțan, *Drepturi social-economice ...*, 2012).

§6. Valorile supreme ale statului român

54. Cele două mari principii – democrația și statul de drept – sunt explicate, în textul art. 1 alin. (3) din Constituție, prin prisma valorilor „supreme" care trebuie ocrotite. În plus, în urma revizuirii din anul 2003, aceste valori supreme, la rândul lor, își au sursa, pe de-o parte, în „tradițiile democratice ale poporului român" și, pe de altă parte, în „idealurile Revoluției din 1989". Dacă acceptăm că această constituționalizare a tradițiilor democratice, respectiv idealurilor revoluționare, are un caracter normativ și nu doar declarativ (caracteristică specifică unui paragraf al unui Preambul și nu unui articol constituțional), înseamnă că pentru a interpreta corect valorile supreme trebuie să facem apel la acestea. Cu toate acestea, România a avut o foarte scurtă istorie democratică (cu larghețe putem include aici perioada 1866-1938), adică mai puțin de 80 de ani. Unele dintre valorile menționate la art. 1 erau fie inexistente, fie puțin importante în acea perioadă. Doar pluralismul politic și „dreptatea" sunt valori ce pot fi considerate ca aparținând, într-o oarecare măsură, „tradiției democratice românești". Chiar democrația, în sensul ei de regim politic reprezentativ, era înțeleasă într-un mod specific, de la sistemul electoral bazat pe un drastic vot cenzitar, până la „regimul parlamentar absurd", în care Parlamentul era

„emanația" Guvernului, și nu invers (Opinia deputatului și istoricului liberal Dan Lăzărescu, exprimată în cadrul Adunării Constituante din 1991, *apud* A. Iorgovan, *Odiseea* ..., p. 35.).

Demnitatea umană, drepturile și libertățile fundamentale, „libera dezvoltare a personalității umane", fie nu existau, fie se aflau pe un palier secundar al preocupării politice și juridice, societatea fiind marcată de inegalități și discriminări la tot pasul. În acest tip de societate (inclusiv la nivel politic) – cu rădăcini patriarhale, greu de modernizat în adâncime, afectată de sărăcie, analfabetism, corupție – cu greu se poate vorbi de adevărate tradiții democratice „ale poporului". În aceste condiții, poate doar „idealurile revoluției" (mai ușor identificabile în documentele de referință ale epocii de la Comunicatul către țară al FSN până la Proclamația de la Timișoara) ar putea servi ca referință în interpretarea valorilor supreme. Numai că nici aceste idealuri nu și-au găsit, în mare parte, concretizarea în viața constituțională reală, deși au fost incorporate în legislație: regim pluralist, alegeri libere, separația puterilor , economie de piață.

55. Dintre valorile supreme ale statului român, ne vom referi distinct la **demnitatea umană**, celelalte fiind tratate în cadrul altor capitole.

Conceptul de demnitate umană apare în toate sistemele constituționale democratice, este integrat și recunoscut de sistemele internaționale și supranaționale și este definit și protejat în cele mai variate moduri de jurisdicțiile interne și internaționale. O precizare importantă vizează distincția necesară între „demnitate umană" ca principiu constituțional al drepturilor fundamentale și sensul restrâns al noțiunii, de drept fundamental de sine-stătător – dreptul la demnitate, onoare și reputație ca parte a dreptului la respectul vieții private.

56. În **Germania**, principiul demnității umane figurează pe frontispiciul Legii fundamentale:

> „demnitatea umană este inviolabilă. Toate puterile publice sunt ținute să o respecte și să o protejeze" [art. 1 alin. (1)].

Evident, textul constituțional este unul de principiu, fără a defini conceptul de demnitate umană. Sarcina interpretării a revenit Tribunalului constituțional care, însă, nu a oferit o definiție cu caracter general,

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ci a preferat să acorde protecție demnității umane de la caz la caz. (Walter, 1999, p. 27). Cu toate acestea, în dreptul german, demnitatea umană a dobândit o valoare constituțională clară, calificată ca atare de Tribunalul constituțional: „valoare supremă a legii fundamentale", „element fundamental al sistemului de valori constituționale", „principiu constituțional ce domină toate părțile Constituției". În practica instanței constituționale germane, principiul demnității umane și-a făcut simțită prezența în decizii vizând probleme delicate și uneori controversate: dreptul la viață și problema întreruperilor voluntare de sarcină; condițiile minime de trai; condițiile de detenție; protecția integrității fizice a persoanei; respectarea vieții private; problema suicidului asistat.

În **Franța**, utilizarea principiului demnității umane în dreptul pozitiv este, încă, considerată de dată relativ recentă (Mathieu, Verpeaux, 2002, p. 506). Consacrarea sa constituțională nu este una expresă, ci este datorată recunoașterii blocului de constituționalitate: principiul apare în preambulul Constituției din 1946. Pornind de la acest Preambul, Consiliul constituțional francez a fost cel care a recunoscut, într-o Decizie din 1994 (Rousseau, 1998, pp. 62-62), valoarea constituțională a recunoașterii și ocrotirii demnității persoanei umane „împotriva oricărei forme de aservire și degradare", asociind-o, în același timp, cu principiul non-discriminării. Principiul demnității umane a devenit rapid unul dintre cele mai invocate principii ale dreptului pozitiv francez, servind ca fundament pentru legislația în materie penală, a bioeticii, dar și pentru jurisprudența administrativă sau cea civilă (Robert, 1999, pp. 50-51).

În **Belgia**, asistăm la o consacrare limitată a acestui principiu, spre deosebire de maniera absolută a formulei germane. Articolul 23 parag. 1 al Constituției belgiene prevede că „oricine are dreptul de a duce o viață în condiții conforme demnității umane", iar paragrafele următoare leagă acest drept cu precădere de drepturile sociale, economice și culturale (ceea ce am numi „nivelul de trai"). Dreptul la demnitate apare astfel ca un „drept relațional" (Delpérée, 1999, p. 64), destinat a determina existența și întinderea altor drepturi. Cu toate acestea, doctrina belgiană, dar și practica Curții de Arbitraj (devenită Curtea Constituțională, din 2005), au confirmat autonomia conceptului de demnitate umană: „intangibilitatea demnității umane poate apărea ca inspirând atât dreptul la respectul vieții private, cât și drepturile economice și sociale" (Rigaux, 1990, p. 753). Dincolo de practica, încă limitată, a instanței de arbitraj belgiene în această materie, demnitatea umană rămâne și în dreptul belgian un principiu unanim recunoscut și chiar considerat de unii autori „alfa și omega" sistemului constituțional de protecție a drepturilor și libertăților (Delpérée, 1999, p. 71). Această opinie este mult influențată și de poziția acordată demnității umane de sistemul Convenției europene a drepturilor omului.

Carta Drepturilor fundamentale a Uniunii Europene abordează în același mod demnitatea umană – ca principiu fundamental, ca pe „însuși fundamentul drepturilor" înscrise în textul Cartei.

În **Statele Unite ale Americii**, protecția demnității persoanei se realizează de cele mai multe ori pe cale jurisprudențială, prin tehnica *balancing*-ului sau concilierii, mai ales în raport cu libertatea de exprimare. Aceasta din urmă este considerată absolută, iar eventualele limitări sunt determinate de la caz la caz. O astfel de protecție extinsă a libertății de exprimare este, însă, una din valorile esențiale ale statului și constituționalismului american: „în SUA, nu se așteaptă de la Guvern să asigure vreo protecție pozitivă specifică reputației individuale" (Dorsen ș.a., 2003, p. 858). Trebuie remarcat, însă, că în doctrina și jurisprudența americană nu se face referire decât la sensul restrâns al noțiunii de „demnitate umană", și anume acela de drept fundamental la reputație sau onoare.

57. În **România**, demnitatea umană este ridicată la rangul de principiu constituțional fundamental, art. 1 alin. (3) al Constituției enumerând-o printre valorile supreme garantate constituțional, alături de drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptate și pluralism politic. Remarcăm structura strict enumerativă a textului constituțional românesc (spre deosebire, de pildă, de cel german), care nu creează vreo ierarhie între demnitate și celelalte valori, neconferindu-i așadar vreun statut constituțional privilegiat.

În context, facem precizarea că expresia „demnitate umană" mai poate fi înțeleasă ca drept fundamental al persoanei la reputație și onoare. Acesta nu trebuie confundat cu principiul general al protecției demnității umane, el fiind doar reflectarea acestui principiu în sfera ocrotirii dreptului individului la imagine ca element al dreptului mai vast la respectul vieții private (pentru detalii privind demnitatea umană în jurisprudența Curții Constituționale, a se vedea Selejan-Guțan, 2008, pp. 137-141).

Bibliografie

Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

Decizia Curții constituționale nr. 872/2010 (M. Of. nr. 433 din 28 iunie 2010)

Acte constituționale ale Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, traducere și note de *Elena Simina Tănăsescu, Nicolae Pavel*, Ed. All Beck, București, 2003

***

Pierre Avril, Jean Gicquel, Lexique de droit constitutionnel, 7e éd., P.U.F., Paris, 1998

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1995

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

Jacques Chevallier, L'Etat, Dalloz, Paris, 1999

Jacques Chevallier, L'Etat de droit, 3e éd., Editions Montchrestien, Paris, 1999

Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Constituția României comentată și adnotată, RA Monitorul Oficial, București, 1992

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Dan Claudiu Dănișor, Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale, Ed. Universul Juridic, 2009

Dan Claudiu Dănișor, Democrația deconstituționalizată, Ed. Universul Juridic, București, 2013

Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Europa Nova, București, 1996

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2007

Francis Delpérée, Le droit à la dignité humaine en droit constitutionnel belge, în Commission européenne pour la démocratie par le droit, Le principe du respect de la dignité de la personne humaine, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Norman Dorsen, Michel Rosenfeld, András Sajo, Susanne Baer, Comparative Constitutionalism. Cases and Materials. Thomson/West, 2003

Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Claudia Gilia, Teoria statului de drept, Ed. C.H. Beck, București, 2007

Manuel Guțan, Transplant constituțional și constituționalism în România modernă (1802-1866), Ed. Hamangiu, București, 2013

Manuel Guțan, Transplantul constituțional și obsesia modelului semiprezidențial francez în România contemporană (I), în Pandectele Române nr. 5/2010

Manuel Guțan, Insuficiențele tradiției constituționale românești sau Un prezent constituțional aflat în căutarea unui trecut constituțional, în *George Gîrleșteanu* (coord.), Tradițiile democratice ale poporului român și idealurile Revoluției din decembrie 1989, Ed. Universul Juridic, București, 2015

Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, P.U.F., Paris, 1995

Cristian Ionescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 2-a, Ed. All Beck, București, 2004

Antonie Iorgovan, Odiseea elaborării Constituției, Ed. Vatra Românească, Târgu Mureș, 1998

Olivier Jouanjan, Etat de droit, în *Denis Alland, Stephane Rials*, Dictionnaire de la culture juridique, P.U.F., Paris, 2003

Peter Leyland, The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis, second edition, Hart Publishing, Oxford, 2012

Bertrand Mathieu, Michel Verpeaux, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, L.G.D.J., Paris, 2002

Daniel Mockle, Rule of Law, în *Michel Troper, Dominique Chagnollaud*, Traité international de droit constitutionnel, tome 1, Dalloz, Paris, 2012

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006

François Rigaux, La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité, Bruylant, Bruxelles, 1990

Jacques Robert, Le principe de dignité de la personne humaine, în Commission européenne pour la démocratie par le droit. Le principe du respect de la dignité de la personne humaine, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999

Dominique Rousseau, Les libertés individuelles et la dignité de la personne humaine, Montchrestien, Paris, 1998

Bianca Selejan-Guțan, Drepturi social-economice în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului – repere pentru instanțele din România?, în volum omagial *In honorem* Alexandru Bacaci și Ovidiu UngureanuEd. Universul Juridic, , București, 2012

Bianca Selejan-Guțan, O problemă de interpretare? „Demnitatea umană" în jurisprudența CEDO și a Curții Constituționale a României, în *Bianca Selejan-Guțan*, Spațiul european al drepturilor omului. Reforme. Practici. Provocări, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Stephen Tierney, Constitutional Law and National Pluralism, Oxford University Press, Oxford, 2006

Kaarlo Tuori, L'Etat de droit, în *Michel Troper, Dominique Chagnollaud*, Traité international de droit constitutionnel, tome 1, Dalloz, Paris, 2012

Daiana Maura Vesmaș, Fenomenul guvernării. Repere fundamentale, Ed. Burg, Sibiu, 2003

Christian Walter, La dignité humaine en droit constitutionnel allemand, în Commission européenne pour la démocratie par le droit. Le principe du respect de la dignité de la personne humaine, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999

Capitolul 3
Partidele politice

§1. Apariția partidelor politice. Noțiunea de partid politic

58. Apariția partidelor politice în sensul actual al termenului s-a produs relativ târziu în istoria constituțională modernă – la sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, în forma lor incipientă (SUA, Marea Britanie, Suedia). Primele partide stabile apar în Marea Britanie (Partidul conservator, 1832) și în SUA (Partidul democrat, 1828). De la momentul apariției lor, rolul partidelor politice a suferit o evoluție spectaculoasă, în special după cel de-al Doilea Război Mondial, ajungându-se ca astăzi partidele să fie considerate ca jucând „un rol esențial într-o democrație reală" (Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept) sau ca având „un rol primordial pentru funcționarea unui regim democratic" (Curtea Europeană a Drepturilor Omului, cauza *Refah Partisi c. Turciei*, 2003).

Noțiunea de partid politic este o noțiune complexă, cu implicații interdisciplinare: sociologice, politologice, juridice. Aceasta, datorită profundelor implicații sociale ale partidelor politice.

59. De-a lungul evoluției lor istorice, au fost elaborate și diverse definiții ale noțiunii de partid politic. Într-o definiție sociologică încă actuală, partidul politic este o asociație liberă de cetățeni, uniți în mod permanent prin interese și idei comune, de caracter general, asociație ce urmărește, în plină lumină publică, a ajunge la puterea de a guverna, pentru realizarea unui ideal etic social (Dimitrie Gusti). În științele politice, partidul politic a fost definit ca „organizație al cărei obiectiv este de a cuceri și exercita puterea în societate" sau „organizație formată din persoane care împărtășesc aceeași concepție ideologică, subscriu la un set comun de valori și acționează pentru cucerirea puterii, pentru aplicarea programului propriu prin politici interne și externe".

Doctrina recentă a dreptului constituțional oferă definiții adaptate contextului politic și constituțional actual. Pierre Avril și Jean

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Gicquel definesc partidele politice ca fiind „asociații ale cetățenilor care concurează la exprimarea sufragiilor, propunând programe și prezentând candidați la alegeri" Într-o altă opinie, partidele sunt „organizații permanente ce urmăresc să formuleze, să cumuleze și să reprezinte concepția aderenților și simpatizanților lor despre interesul general și să acționeze în așa fel încât această concepție să influențeze deciziile statale" (Grewe, Ruiz-Fabri, 1995, p. 232). În doctrina britanică, David Robertson definește partidul politic ca fiind „un grup organizat de persoane care împărtășesc preferințe politice comune și o poziție generală ideologică". În fine, Constituția Elveției statuează că partidele politice contribuie la formarea opiniei și voinței populare (art. 137).

Într-o definiție mai amplă, formulată de Joseph La Palombara, sunt incluse principalele elemente ale unui partid politic modern: 1) partidul exprimă o ideologie sau cel puțin este produsul unei culturi politice; 2) partidul este o organizație cu caracter mai mult sau mai puțin durabil ori permanent; 3) partidul urmărește, în mod normal, dar nu necesar, să cucerească și să exercite puterea sau să participe la exercitarea ei; 4) partidul caută să își asigure susținerea populară.

60. Pornind de la aceste definiții, vom observa că, din punct de vedere juridic, partidele politice sunt forme de asociere, rezultat al exercitării **libertății de asociere** a cetățenilor. Libertatea de asociere presupune dreptul indivizilor de a se asocia în vederea protecției unor interese comune, prin formarea unei entități colective. Partidele politice sunt și ele astfel de entități, care au însă un **statut** constituțional și legal special, diferit de celelalte forme de asociere: sindicatele, asociațiile, fundațiile. De asemenea, **scopul** asocierii în partide politice se delimitează de scopurile celorlalte asociații: scopurile partidelor politice sunt, pe de o parte, formarea și exprimarea opiniilor politice ale cetățenilor, manifestarea libertății politice a acestora, conturarea și consolidarea societății politice și, pe de altă parte, obținerea majorității sufragiilor cetățenilor pentru cucerirea și exercitarea puterii prin realizarea propriului program politic.

Aceste scopuri care definesc însăși existența partidelor politice determină, de altfel, și statutul lor constituțional, respectiv ansamblul principiilor și normelor care reglementează modul de formare, precum și drepturile și obligațiile partidelor politice într-un stat pluralist și democratic. Pentru a putea vorbi despre un adevărat regim politic democratic, partidele trebuie, la rândul lor, să-și asume anumite obligații, dintre care cea mai importantă este cea de **constituționalitate** a partidului, adică de conformitate a scopurilor și activităților sale cu ordinea constituțională a statului. În acest context, mai trebuie precizat că într-un regim democratic în care partidele întrunesc aceste trăsături putem vorbi despre un „stat al partidelor", cum a fost denumit în doctrină, și nu despre un „stat partizan", caracteristic regimurilor totalitare conduse de un partid unic.

Putem defini partidele politice, pornind de la aceste considerații, dar și de la prevederile constituționale, ca fiind acele **asociații libere ale cetățenilor al căror scop este definirea și exprimarea voinței politice a acestora, respectând ordinea constituțională democratică a statului și având vocația și capacitatea guvernării.**

§2. Statutul juridic al partidelor politice

2.1. Constituționalizarea partidelor politice

61. Doctrina clasică a remarcat patru „atitudini ale dreptului față de partidele politice: ostilitatea, ignorarea, recunoașterea și încorporarea" (Heinrich Triepel). În regimurile politice democratice contemporane, relevante sunt ultimele două cazuri: recunoașterea partidelor politice și încorporarea lor în textele constituționale.

Statutul de **recunoaștere** a partidelor presupune acceptarea existenței lor în temeiul exercitării libertății de asociere, precum și conferirea unor drepturi și obligații specifice.

Încorporarea partidelor în ordinea constituțională a statului semnifică recunoașterea rolului acestora de „forțe ale societății" sau de „motoare ale societății politice", prin consacrarea solemnă a existenței lor în textele constituționale. Acest fenomen este tot mai frecvent astăzi, mai ales în Europa, unde partidele politice apar consacrate în constituțiile unor state ca: Italia (art. 49), Germania (art. 21), Franța (art. 4), Spania (art. 6), Elveția (art. 137), Portugalia [art. 10 alin. (2)]. În alte state, partidele nu sunt menționate în constituții, ci sunt supuse dreptului comun al asociațiilor (Danemarca, Finlanda, Irlanda ș.a.). Un caz special este cel al Marii Britanii, unde, deși partidele sunt recunoscute ca având un rol primordial în funcționarea sistemului

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

constituțional, ele nu sunt tehnic încorporate în Constituție, din cauza caracterului nescris al acesteia. Cu toate acestea, în Marea Britanie, partidele sunt neîndoielnic parte integrantă a ordinii constituționale.

62. Sub aspectul modului în care partidele sunt receptate de textele constituționale, întâlnim unele elemente comune. În Italia, art. 49 din Constituție stabilește că partidele contribuie, după metoda democratică, la determinarea politicii naționale; în Franța, art. 4 din Constituție prevede că partidele contribuie la exprimarea sufragiului; în Germania, art. 21 din legea fundamentală, consacrat partidelor, prevede că acestea contribuie la formarea voinței politice a poporului; în România, art. 8 din Constituție conferă partidelor rolul de a contribui la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor.

2.2. Funcțiile partidelor politice

63. Doctrina clasică și cea recentă ale dreptului constituțional au identificat următoarele funcții principale ale partidelor politice, funcții ce se subsumează scopurilor menționate ale partidelor (Vesmaș; Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, 2006, p. 25):

a) *funcția de reprezentare*, în exercitarea căreia partidele apar ca instrumente de manifestare a libertății politice a cetățenilor. În cadrul acestei funcții, partidele se valorizează ca elemente fundamentale ale democrației reprezentative contemporane;

b) *funcția de mediere*, în cadrul căreia partidele apar ca factori de formare și exprimare a voinței politice a cetățenilor. Această funcție este strâns legată de funcția de reprezentare, fiind esențială pentru crearea și educarea unei societăți politice eficiente;

c) *funcția electorală*: partidele sunt principalii actori ai competiției pentru cucerirea puterii politice. În cadrul acestei funcții, partidele formulează programe, ideologii, propun candidați în competiția electorală, cu scopul de a obține un număr cât mai mare de voturi ale cetățenilor. În cadrul acestei funcții, partidele au fost considerate ca adevărate „laboratoare de idei care alimentează dezbaterea politică" (Chagnollaud, 2007, p. 206);

d) *funcția guvernamentală*, în cadrul căreia partidele își afirmă vocația guvernării și își asumă realizarea în concret a raporturilor de guvernare și direcționarea politicii interne și externe a statului.

2.3. Partidele politice și libertatea de asociere. Limitări ale dreptului de asociere în partide politice

64. Statutul partidelor politice în democrațiile contemporane se caracterizează prin două mari trăsături: libertatea și egalitatea. **Libertatea** se manifestă atât în formarea, cât și în activitatea partidelor politice, în limitele stabilite de ordinea constituțională democratică. **Egalitatea** partidelor semnifică mai mult egalitatea șanselor acestora în competiția pentru putere, bineînțeles subsumată reglementărilor referitoare la sistemul electoral.

Partidele politice sunt unele dintre cele mai importante forme de exercitare a **libertății de asociere** într-un stat democratic. De aceea, limitările dreptului de asociere în partide politice trebuie să se circumscrie unor scopuri legitime stabilite de lege și să nu contravină unui regim politic democratic. În statele europene, există o serie de modalități consacrate, de regulă, de constituție sau de lege, prin care partidele politice pot fi controlate, limitate sau chiar desființate.

Astfel, unele legislații prevăd obligația **înregistrării** partidelor politice care fie este doar o formalitate (ca în Austria, Spania, Norvegia), fie constituie o modalitate de verificare a îndeplinirii de către partide a unor condiții stabilite de lege (ca în Polonia, Rusia, Letonia, Cehia, România). În alte state, ca Germania, Grecia sau Elveția, o astfel de înregistrare nu este necesară.

Alte reglementări similare privesc: **denumirea** sau **emblema** partidului (astfel de prevederi există în Lituania, Estonia, Portugalia, Slovenia; de exemplu, în Portugalia, denumirea unui partid nu poate face referire directă la o religie sau cult religios; în Slovenia, numele partidului nu poate include nume ale unor state străine sau persoane); **numărul membrilor** sau **durata funcționării efective** (în Estonia, un partid trebuie să aibă cel puțin 1000 de membri; în Ungaria, un partid poate fi dizolvat dacă nu a funcționat cel puțin 1 an, iar numărul membrilor a fost constant sub minimul legal); **publicarea, sub sancțiunea amenzii, a resurselor financiare** ale partidului; **formalitățile** necesare înregistrării (număr de semnături, adresa sediului, emblema etc.).

65. O categorie mai importantă de restricții privind partidele sunt cele care fie împiedică formarea lor (măsuri cu caracter *preventiv*), fie duc la desființarea acestora (măsuri cu caracter *represiv*). De regulă, textele constituționale sau legale interzic formarea sau funcționarea partidelor ale căror scopuri contravin ordinii constituționale democratice. De asemenea, aceste reglementări prevăd sancțiunea dizolvării pentru partidele care, odată înființate, militează, direct sau indirect, pentru astfel de scopuri. Dizolvarea unui partid politic reprezintă cea mai gravă măsură de limitare a libertății de asociere în partide politice și de aceea trebuie circumscrisă unor condiții destul de stricte de legalitate și proporționalitate.

Dintre motivele care pot genera măsura interzicerii formării unor partide sau, după caz, luarea măsurii dizolvării, amintim:

– partidele care, prin scopurile sau comportamentul membrilor lor, pot aduce atingere ordinii constituționale democratice;

– partidele care militează împotriva independenței sau integrității teritoriale a statului;

– partidele care au scopuri imorale sau criminale;

– partidele ale căror scopuri pun în pericol drepturile și libertățile fundamentale;

– partidele extremiste – fasciste, rasiste sau chiar comuniste;

– partidele care îndeamnă la discriminare, ură sau violență.

Alte restricții ale partidelor politice pot avea la bază: cetățenia membrilor (de exemplu, în Letonia, cel puțin jumătate din numărul membrilor unui partid trebuie să fie cetățeni letoni); localizarea sediului; fondarea partidului pe criterii religioase, etnice sau rasiale (de exemplu, în Bulgaria). De asemenea, unele constituții interzic crearea de asociații secrete, inclusiv partide politice (de exemplu, în Letonia și România).

66. Principiul libertății partidelor politice implică și neamestecul sau amestecul restrâns al statului în **structura și organizarea internă**. Cu toate acestea, doctrina a admis că funcția de mediere a partidelor nu ar putea fi îndeplinită dacă nu ar fi îndeplinite condiții minimale de democrație în interiorul acestora. În state ca Germania, Spania, Finlanda și Portugalia există prevederi constituționale potrivit cărora structura internă, statutul și funcționarea partidelor trebuie să fie conforme principiilor transparenței, organizării democratice și asigurării participării tuturor membrilor.

67. Compatibilitatea cu caracterul democratic al statului al acestor categorii de restrângeri derivă nu doar din modul lor de reglementare, ci și din modalitățile și frecvența aplicării lor. Astfel, în unele state, deși există, astfel de restricții sunt foarte rar sau deloc aplicate. În alte state, măsurile preventive sunt mai frecvente, cum ar fi refuzul înregistrării unui partid pentru neîndeplinirea unor criterii formale (Irlanda, Canada, Lituania). Măsurile represive apar mai rar și sunt aplicate, de regulă, ca *ultima ratio*: dizolvarea unor mișcări extremiste (Franța, Italia) sau a unor partide care militează împotriva integrității statului (Turcia).

În acest context, într-o serie de cauze împotriva Turciei, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a considerat că dizolvarea partidelor politice, chiar pentru motivele invocate privind amenințarea la adresa securității naționale, constituie o măsură prea gravă și disproporționată în raport cu scopul urmărit, într-o societate democratică. Cu toate acestea, în cauza *Refah Partisi (Partidul prosperității) ș.a. c. Turciei* (2003), Curtea Europeană a apreciat că partidul dizolvat nu corespundea niciuneia dintre condițiile unui partid democratic, printre obiectivele sale fiind instaurarea, chiar cu folosirea forței, a unui sistem multijuridic bazat pe religia fiecăruia și aplicarea legii islamice *Sharia*. Ca urmare, Curtea Europeană a decis că dizolvarea *Refah Partisi* a fost proporțională cu scopul legitim urmărit – protecția democrației – și nu a constituit o violare a art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului privind libertatea de asociere.

Un alt criteriu pentru aprecierea caracterului democratic al măsurilor restrictive este modalitatea de aplicare a acestora, inclusiv autoritatea competentă a lua aceste măsuri. Dacă în cazul măsurilor preventive aceste autorități pot fi judiciare sau executive, în cazul măsurilor sancționatorii autoritatea competentă este, de regulă, Curtea Constituțională sau Curtea Supremă de Justiție a statului respectiv, pentru a asigura obiectivitatea luării măsurii și pentru a garanta independența unor astfel de măsuri grave față de controlul autorităților executive.

§3. Partidele politice în ordinea constituțională a României

3.1. Scurt istoric

68. Forme incipiente de grupări politice similare partidelor au apărut încă din perioada Regulamentelor Organice, în Principatele române Moldova și Țara Românească. În perioada revoluției din 1848, întâlnim denumirea de „partidă" aplicată grupărilor revoluționare (M.

Kogălniceanu, *Dorințele partidei naționale în Moldova*, 1848), iar la 1857 se vorbea deja, în Comisia de supraveghere a alegerilor pentru divanurile ad-hoc, de existența a două „partide" – cel conservator și cel național [pentru un istoric detaliat al partidelor politice în România, a se vedea Vesmaș, *Fenomenul guvernării ...*, pp. 171-175]. Partidele politice moderne au luat naștere, în România, abia după 1860, iar la 1866 curentele și grupările politice erau deja bine definite și au continuat să se dezvolte în întreaga perioadă „democratică" a României moderne, adică până în anul 1938. La 1875 ia naștere oficial Partidul Liberal (ulterior denumit Partidul Național Liberal), iar la 1880, Partidul Conservator, deși ambele aveau deja o istorie de 10-15 ani. Ele au fost urmate de alte partide (Partidul Național Țărănesc, 1926; Partidul Social-Democrat, 1927). Anul 1938 a însemnat primul pas spre desființarea regimului bazat pe pluralismul politic: regele Carol al II-lea a suspendat funcționarea partidelor politice. Acestea au reapărut după 23 august 1944, însă doar pentru scurt timp. În 1947, România a intrat în „umbra" regimului totalitar, antidemocratic, al partidului unic (comunist).

După evenimentele din decembrie 1989, democratizarea României a însemnat o adevărată „explozie" a partidelor politice, firească în contextul reafirmării pluralismului politic. La fel de firească a fost și selecția care a urmat, puține din partidele înființate în climatul imediat post-revoluționar rezistând în timp. A avut și are încă loc o maturizare treptată a vieții politice românești, iar legislația apărută pentru a pune în practică principiul pluralismului politic (Legea nr. 27/1996 și apoi Legea nr. 14/2003) a contribuit la această „decantare" a scenei politice. Maturizarea nu a operat însă, din păcate, și în privința mijloacelor de interacțiune a acestor partide și a reprezentanților lor. Așa cum remarca și profesorul Ioan Muraru,

> „cele mai multe (partide, n.n.) imprimă vieții politice mai mult un aspect de război decât de competiție, exprimând, prin acțiunile lor, mai mult intoleranța dintre liderii lor decât dintre programe și platforme".

3.2. Legislația privind partidele politice în România

69. Pluralismul este fundamentul democrației constituționale, aceasta neputând exista în lipsa unui pluralism autentic. Un sistem politic pluralist a fost definit ca acela care

> „are mai multe centre de putere și autoritate, spre deosebire de acela în care statul este unicul care controlează acțiunile poporului" (Robertson, 1986).

În sens restrâns, **pluralismul politic** sau **pluripartidismul** semnifică existența mai multor partide, participante la o competiție corectă pentru putere, capabile să-și asume sarcina guvernării.

70. Consacrarea constituțională a **pluripartidismului** prin Constituția actuală a României a fost consecința firească a schimbărilor fundamentale survenite în ordinea constituțională după 22 decembrie 1989. Ea a reprezentat reacția societății civile și politice românești față de dictatura **partidului unic** și principiul **unicității puterii**, prezente în perioada 1947-1989 în cadrul unui sistem totalitar bazat pe încălcarea celor mai elementare drepturi cetățenești și pe monopolizarea puterii în cadrul statului de către partidul comunist, proclamat prin Constituția din 1965 „forță politică conducătoare a întregii societăți".

Dezbaterile asupra proiectului de Constituție din cursul anului 1991 au confirmat această reacție. Iată câteva extrase din dezbaterile Adunării Constituante:

> „problema pluralismului este o problemă esențială și definitorie pentru o societate liberală. Pentru a întări însă acest principiu, noi trebuie să-i corectăm de la început, pe baza unui text constituțional, primejdiile anarhice, și anume pulverizarea partidelor politice" (D. Lăzărescu);
> „termenul «condiție» implică neîndoios concluzia că pluralismul este o dimensiune imanentă, garantată de legea fundamentală, a democrației românești" (I. Deleanu).

Opțiunea pentru consacrarea acestui principiu prin Constituție a echivalat în 1991 cu opțiunea definitivă a societății românești pentru democrație, pentru un sistem constituțional care să funcționeze în temeiul **suveranității poporului**, exercitată, potrivit art. 2 Constituție, prin organele reprezentative și prin referendum. De menționat, de asemenea, că art. 8 din Constituție nu a suferit modificări cu prilejul revizuirii din anul 2003. Mai mult decât atât, pluralismul politic, alături de demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane și dreptatea, au fost consacrate și garantate constituțional ca „valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989”, prin art. 1 alin. (3) din Constituție.

Pentru că partidele politice constituie forța motrică a oricărui sistem pluralist, alin. (2) al art. 8 din Constituție particularizează această accepțiune a conceptului de pluralism, dar accentuează și existența unor limite constituționale ale acestuia: subordonarea față de valori esențiale ale statului, cum ar fi **suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației.**

71. Partidele politice sunt reglementate, în România, atât de Constituție [art. 8, art. 40, art. 146 lit. k)], cât și de o serie de legi organice: Legea nr. 14/2003 a partidelor politice[1], Legea nr. 334/2006[2] privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale, Legile electorale.

72. Constituția României stabilește, în art. 8 alin. (2), principiile organizării și funcționării partidelor politice în România:

> „partidele politice se constituie și își desfășoară activitatea în condițiile legii. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor, respectând suveranitatea națională, integritatea teritorială, ordinea de drept și principiile democrației”.

Alături de această reglementare de principiu, baza constituțională a existenței partidelor este art. 40 – Dreptul de asociere:

> „Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, în sindicate, în patronate și în alte forme de asociere”.

Articolul 40 conține și posibilele **limitări** ale acestui drept, cu privire specială asupra partidelor politice. O primă categorie de limitări este cea a interzicerii partidelor care, „prin scopurile ori prin activitatea lor,

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015.

[2] Republicată în M. Of. nr. 446 din 23 iunie 2015.

militează împotriva pluralismului politic, a principiilor statului de drept ori a suveranității, a integrității sau a independenței României", și care sunt considerate **neconstituționale**. O altă categorie de limitări privește persoanele care nu pot face parte din partidele politice: judecătorii Curții Constituționale, Avocații Poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică. În fine, alin. (4) al art. 40 interzice asociațiile (deci și partidele) cu caracter secret.

Competența de a declara neconstituționalitatea unui partid politic aparține, potrivit art. 146 lit. k) din Constituție, Curții Constituționale.

73. Legea partidelor politice – Legea nr. 14/2003 – oferă o reglementare detaliată a tuturor aspectelor care țin de înființarea și funcționarea partidelor politice, în timp ce finanțarea acestora face obiectul unei legi organice separate – Legea nr. 334/2006.

Articolul 1 din Legea nr. 14/2003 definește partidele politice ca fiind **asociații cu caracter politic ale cetățenilor români cu drept de vot, care participă în mod liber la formarea și exercitarea voinței lor politice, îndeplinind o misiune publică garantată de Constituție.**

Sub aspectul naturii juridice, partidele politice sunt calificate de lege ca fiind **persoane juridice de drept public**.

Legea enumeră și principalele **funcții** ale partidelor politice: promovarea valorilor și intereselor naționale, a pluralismului politic, contribuția la formarea opiniei publice, participarea cu candidați în alegeri și la constituirea unor autorități publice, precum și stimularea participării cetățenilor la scrutinuri, potrivit legii. Sub aspectul interdicțiilor, legea trimite atât la art. 40 din Constituție, cât și la art. 30 alin. (7), potrivit căruia, în exercitarea libertății de exprimare sunt interzise defăimarea țării sau a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri. De asemenea, potrivit art. 3 alin. (4) din lege, partidele politice nu pot organiza activități militare sau paramilitare și nici alte activități interzise de lege.

Sub aspectul organizării și funcționării partidelor, legea impune criteriul administrativ-teritorial, interzicând constituirea de structuri ale partidelor după criteriul locului de muncă, precum și desfășurarea de activități politice la nivelul agenților economici sau al instituțiilor publice, cu excepția acelor activități politice desfășurate, cu acordul acestora, în timpul campaniei electorale.

Fiecare partid trebuie să aibă denumire integrală, denumire prescurtată și semn permanent propriu. Acestea nu pot reproduce sau combina simbolurile naționale ale statului român, ale altor state, ale organismelor internaționale ori ale cultelor religioase. Fac excepție partidele politice care sunt membre ale unor organizații politice internaționale, acestea putând utiliza însemnul organizației respective ca atare sau într-o combinație specifică.

74. Legea stabilește, în Capitolul II, o serie de reguli privind **membrii** partidelor politice. Aceștia pot fi doar cetățenii români cu drept de vot. Potrivit art. 7, din partidele politice nu pot face parte persoanele cărora le este interzisă prin lege asocierea politică. De asemenea, un cetățean român nu poate face parte în același timp din două sau mai multe partide politice. Înscrierea unei persoane într-un alt partid politic constituie de drept demisie din partidul al cărui membru a fost anterior.

La înscrierea într-un partid politic, orice persoană este obligată să declare în scris, pe propria răspundere, dacă are sau nu calitatea de membru al unui alt partid politic. Membrii organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care înscriu candidați în alegeri pot face parte și dintr-un partid politic, având dreptul de a candida în condițiile legii. În temeiul libertății de asociere, nicio persoană nu poate fi constrânsă să facă parte sau să nu facă parte dintr-un partid politic. De asemenea, în temeiul principiului egalității, dobândirea sau pierderea calității de membru al unui partid politic nu creează privilegii sau restrângeri în exercitarea drepturilor cetățenești.

75. Organizarea partidelor politice are la bază statutul și programul politic propriu al acestora. Articolul 10 din lege stabilește elementele de conținut ale statutului unui partid: denumirea integrală și denumirea prescurtată; descrierea semnului permanent; semnul permanent sub formă grafică alb-negru și color, în anexă; sediul central; mențiunea expresă că urmărește numai obiective politice; drepturile și îndatoririle membrilor; sancțiunile disciplinare și procedurile prin care acestea pot fi aplicate membrilor; procedura de alegere a organelor executive și competențele acestora; competența adunării generale a membrilor sau a delegaților acestora; organele împuternicite să prezinte candidaturi în alegerile locale, parlamentare și prezidențiale; organul competent să propună reorganizarea partidului sau să decidă asocierea într-o alianță politică ori în alte forme de asociere; condițiile în care își încetează activitatea; modul de administrare a patrimoniului și sursele de finanțare, stabilite în condițiile legii; organul care reprezintă partidul în relațiile cu autoritățile publice și terți. De asemenea, legea cuprinde reguli privind organele de conducere ale partidelor, soluționarea diferendelor dintre membrii unui partid etc.

76. Prevederile privind **înregistrarea partidelor politice** sunt deosebit de importante. Autoritatea competentă în materie este Tribunalul București. Pentru înregistrarea unui partid politic se depun la Tribunalul București următoarele documente: cererea de înregistrare, semnată de conducătorul organului executiv al partidului politic și de cel puțin 2 membri fondatori; statutul partidului, întocmit conform prevederilor art. 10; programul partidului; actul de constituire, semnat de cel puțin 3 membri fondatori și lista semnăturilor membrilor fondatori (cel puțin 3); dovada deschiderii contului bancar.

În urma Deciziei Curții Constituționale nr. 75/2015[1],

> „cerința unui număr de minim 25.000 de membri fondatori [prevăzută de lege în varianta sa în vigoare la data deciziei n.n.], domiciliați în cel puțin 18 din județele țării și municipiul București, dar nu mai puțin de 700 de persoane pentru fiecare dintre aceste județe și municipiul București, ca una dintre condițiile formale pentru împlinirea procedurii legale de înregistrare a unui partid politic, are caracter excesiv, disproporționat în actualul context socio-politic al țării și față de măsurile legale în vigoare ce vizează finanțarea publică a partidelor politice și a campaniilor electorale, precum și reprezentarea parlamentară a electoratului".

Ca urmare, legea partidelor politice a fost modificată și cerința considerată excesivă a fost eliminată, astfel încât astăzi un partid politic se poate înființa de același număr de membri ca o asociație de drept comun.

---

[1] M. Of. nr. 265 din 21 aprilie 2015.

Cererea de înregistrare se afişează la sediul Tribunalului Bucureşti timp de 15 zile, iar Tribunalul se pronunţă asupra cererii de înregistrare a partidului politic în cel mult 15 zile de la expirarea acestui termen. Împotriva deciziei Tribunalului se poate face apel la Curtea de Apel Bucureşti în termen de 5 zile de la comunicare, iar decizia Curţii de Apel este definitivă.

Partidul politic dobândeşte personalitate juridică de la data rămânerii definitive a hotărârii instanţei privind admiterea cererii de înregistrare. Partidele ale căror cereri de înregistrare au fost admise se înscriu în **Registrul partidelor politice**, iar decizia de admitere se publică în Monitorul Oficial al României, Partea a IV-a.

77. Legea cuprinde şi reguli privind modificarea statutului, a programului politic al partidului, privind asocierea partidelor, precum şi privind reorganizarea acestora.

Asocierea partidelor politice poate avea loc în **alianţe politice**, pe baza unui protocol de asociere care se depune la Tribunalul Bucureşti, solicitându-se înscrierea în Registrul alianţelor politice. De asemenea, partidele se pot asocia şi în scopul promovării unor scopuri şi obiective comune. Aceste forme de asociere se realizează tot pe baza unui protocol care se depune la Tribunalul Bucureşti pentru a fi înscris în Registrul de evidenţă a altor forme de asociere.

Reorganizarea partidelor poate avea loc sub forma **comasării** prin absorbţie sau fuziune sau prin **divizare** totală sau parţială.

78. Capitolul VII al legii cuprinde regulile privind **încetarea activităţii partidelor politice**. Aceasta poate avea loc prin: dizolvare [prin hotărâre pronunţată de Curtea Constituţională, pentru încălcarea art. 30 alin. (7) şi art. 40 alin. (2) şi (4) din Constituţie]; dizolvare (prin hotărâre pronunţată de Tribunalul Bucureşti); autodizolvare (hotărâtă de organele competente prevăzute în statut); reorganizare.

Articolul 45 din lege stabileşte că un partid politic se dizolvă în următoarele condiţii:

a) când se constată încălcarea prevederilor art. 30 alin. (7) şi ale art. 40 alin. (2) şi (4) din Constituţie, de către Curtea Constituţională;

b) când scopul sau activitatea partidului politic a devenit ilicită ori contrară ordinii publice;

c) când realizarea scopului partidului politic este urmărită prin mijloace ilicite sau contrare ordinii publice;

d) când partidul urmărește alt scop decât cel care rezultă din statutul și programul politic ale acestuia;

e) ca urmare a inactivității constatate de Tribunalul București conform art. 46 alin. (1) – dacă nu a ținut nicio adunare generală timp de 5 ani sau dacă nu a desemnat candidați, singur sau în alianță, în două campanii electorale parlamentare succesive, cu excepția celei prezidențiale, în minimum 75 de circumscripții electorale în cazul alegerilor locale, respectiv o listă completă de candidați în cel puțin 3 circumscripții electorale, în cazul alegerilor parlamentare;

f) ca urmare a aplicării art. 26, respectiv în cazul necomunicării modificărilor statutului și dacă partidul în cauză acționează pe baza statutului modificat.

Instanța competentă a pronunța dizolvarea în cazurile prevăzute la lit. b)-f) este Tribunalul București.

79. Finanțarea partidelor politice este reglementată de Legea nr. 334/2006. În lege sunt enumerate principalele forme de finanțare: cotizații ale membrilor, donații, legate și alte liberalități, venituri provenite din activități proprii, subvenții de la bugetul de stat, împrumuturi în bani de la persoane fizice și juridice. Legea stabilește scutirea de impozite și taxe a acestor venituri, precum și plafoane pentru unele categorii de venituri, cum sunt donațiile.

Partidele politice nu pot accepta donații sau servicii prestate cu titlu gratuit de o autoritate sau instituție publică, de la o regie autonomă, de la o companie națională, societate reglementată de Legea nr. 31/1990 sau instituție de credit cu capital integral sau majoritar de stat. De asemenea, sunt interzise: acceptarea sub orice formă, directă sau indirectă, a donațiilor de bunuri materiale, sume de bani sau prestarea unor servicii gratuite făcute cu scopul evident de a obține un avantaj economic; acceptarea donațiilor din partea unui sindicat sau a unui cult religios, indiferent de natura acestora; acceptarea donațiilor din partea altor state sau a organizațiilor din străinătate, precum și din partea persoanelor fizice sau juridice străine. Ca excepție de la acest ultim caz, se pot accepta: donațiile primite de la cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene care au domiciliul în România și dețin calitatea de membru al partidului politic căruia i-a acordat donația; donațiile constând în bunuri materiale necesare activității politice, dar care nu sunt materiale de propagandă electorală, primite de la organizații politice internaționale la care partidul politic respectiv este afiliat sau de la partide politice ori formațiuni politice aflate în relații de colaborare politică. De asemenea, pot fi primite materiale de propagandă care se folosesc numai în cadrul campaniei electorale pentru alegerea reprezentanților României în Parlamentul European.

Legea reglementează detaliat și modul în care partidele politice pot primi subvenții de la bugetul de stat, finanțarea în timpul campaniilor electorale, precum și controlul finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale. De exemplu, este interzisă finanțarea campaniei electorale, în mod direct sau indirect, de către persoane fizice care nu au cetățenia română sau de către persoane juridice de altă naționalitate decât cea română, cu excepția cetățenilor Uniunii Europene care au domiciliul în România și dețin calitatea de membru al partidului politic la a cărui campanie contribuie. Mai este interzisă finanțarea campaniei electorale de către sindicate, culte religioase, asociații sau fundații de altă naționalitate decât cea română. De asemenea, legea stabilește limite maxime pentru contribuțiile destinate campaniilor electorale [art. 28 alin. (6)].

Publicitatea finanțării partidelor politice se face în mai multe moduri. Astfel, partidele politice au obligația de a publica în Monitorul Oficial, partea I, până la data de 30 aprilie a anului următor, cuantumul total al veniturilor din cotizații obținute în anul fiscal precedent, precum și lista membrilor care au plătit în anul fiscal respectiv cotizații a căror valoare însumată depășește 10 salarii minime brute pe țară. O altă obligație este aceea de a publica în Monitorul Oficial, partea I, lista persoanelor fizice și juridice care au făcut, în anul fiscal precedent, donații a căror valoare cumulată depășește 10 salarii minime brute pe țară, precum și lista persoanelor fizice și juridice care au acordat împrumuturi a căror valoare depășește 100 de salarii minime brute pe țară. De asemenea, se publică în mod obligatoriu suma totală a donațiilor confidențiale, precum și suma totală a împrumuturilor ce nu ajung la plafonul de 100 de salarii minime brute pe țară. Și celelalte venituri ale partidelor politice sunt supuse obligației de publicitate.

Autoritatea publică abilitată pentru a efectua controlul finanțării partidelor politice este **Autoritatea Electorală Permanentă**, iar în privința subvențiilor de la bugetul de stat va fi efectuat un control simultan și de către **Curtea de Conturi**. Pentru facilitarea controlului, legea dispune înființarea, în cadrul Autorității Electorale Permanente, a unui Departament de control al finanțării partidelor politice și a campaniilor electorale.

80. În concluzie, subliniem rolul esențial pe care îl joacă partidele politice în cadrul democrației constituționale din România. Prin funcțiile lor specifice, partidele contribuie la formarea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, precum și la realizarea raporturilor de guvernare. Astfel, odată desemnate organele reprezentative, partidele a căror reprezentanță a fost aleasă formează grupuri parlamentare cu identitate proprie în cadrul legislativului, determină raporturile dintre majoritatea și minoritatea politică – cu consecințe directe asupra raporturilor dintre legislativ și executiv –, fiind așadar actori principali ai vieții parlamentare și guvernamentale.

Bibliografie

Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

Legea nr. 14/2003 a partidelor politice (republicată în M. Of. nr. 408 din 10 iunie 2015)

Legea nr. 334/2006 privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale (republicată în M. Of. nr. 446 din 23 iunie 2015)

Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, Linii directoare privind interzicerea și dizolvarea partidelor politice și măsurile similare, Veneția, 10-11 decembrie 1999 (disponibile pe site-ul Internet www.venice.coe.int)

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Marea Cameră, cauza *Refah Partisi ș.a. c. Turciei*, Hotărârea din 13 februarie 2003

Enciclopedia partidelor politice din România, 1859-2003, Ed. Meronia, București, 2003

Geneza Constituției României 1991. Lucrările Adunării Constituante, RA Monitorul Oficial, București, 1998

Prohibition of Political Parties and Analogous Measures. Raport adoptat de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept, Veneția, 1998

***

Pierre Avril, Jean Gicquel, Droit constitutionnel. Lexique, 7e éd., P.U.F., Paris, 1998

Georges Burdeau, La démocratie, Editions du Seuil, Paris, 1972

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1996

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, Constituția României comentată și adnotată, RA Monitorul Oficial, București, 1992

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Dan Claudiu Dănișor, Constituția României comentată. Titlul I. Principii generale, Ed. Universul Juridic, 2009

Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Europa Nova, București, 1996

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Olivier Duhamel, Les démocraties. Régimes, histoire, exigences, Editions du Seuil, Paris, 1993

Maurice Duverger, Les partis politiques, Librairie Armand Colin, Collection „Points”, Paris, 1976

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 2^e éd., Dalloz, Paris, 1999

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 14^e éd., Dalloz, Paris, 2012

Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, P.U.F., Paris, 1995

Dimitrie Gusti, Partidul politic, în volumul Doctrinele partidelor politice, Institutul Social Român, Ed. Cultura Națională, București, 1922

Antonie Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, Ed. Galeriile J.L. Calderon, București, 1994

Philippe Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 2^e éd., P.U.F., Paris, 1998

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Partidele în sistemul pluralismului politic, în Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Petre P. Negulescu, Partidele politice, Ed. Garamond, București, 1994

Joseph la Palombara, Political Parties and Political Development, Princeton University Press, 1966

David Robertson, Dictionary of Politics, Penguin Books, London, 1986

Bianca Selejan-Guțan, Comentariu la articolul 8, în I. Muraru, S. Tănăsescu, Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Heinrich Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, O. Liebmann, Berlin, 1927

Daiana Maura Vesmaș, Fenomenul guvernării. Repere fundamentale, Ed. Burg, Sibiu, 2003

Capitolul 4
Exercitarea suveranității

I. Alegerea reprezentanților. Sistemul electoral

§1. Noțiunea de sistem electoral

81. Aplicarea teoriei suveranității naționale, precum și valorizarea rolului partidelor politice în cadrul democrației constituționale au nevoie de un cadru de manifestare pentru formarea autorităților reprezentative, cadru ce formează sistemul electoral al unui stat.

Noțiunea de **sistem electoral** desemnează acea instituție a dreptului constituțional formată din ansamblul normelor juridice care reglementează relațiile sociale ce apar în sfera desemnării reprezentanților poporului. Aceste norme, denumite și norme electorale, stabilesc drepturile electorale ale cetățenilor, condițiile și garanțiile exercitării acestor drepturi, modul de scrutin, etapele organizării și desfășurării alegerilor, precum și stabilirea rezultatelor alegerilor și atribuirea mandatelor. În sistemele constituționale contemporane, normele care alcătuiesc sistemul electoral au devenit foarte numeroase și detaliate, astfel încât în unele țări (în Franța, de exemplu) se vorbește despre un **drept electoral** ca subramură a dreptului constituțional.

Sediul materiei, pentru sistemul electoral românesc actual, este format din prevederile constituționale (art. 36, art. 37, art. 38, art. 62, art. 81, art. 120 și art. 122), ale Legii nr. 208/2015 privind alegerea Camerei Deputaților și Senatului[1], ale Legii nr. 288/2015 privind votul prin corespondență[2], ale Legii nr. 370/2004 privind alegerea Președintelui României[3], ale Legii nr. 115/2015 privind alegerea autorităților administrației publice locale[4] și ale Legii nr. 33/2007 pri-

BCU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

---

[1] M. Of. nr.553 din 24 iulie 2015.

[2] M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015.

[3] Republicată în M. Of. nr.650 din 12 septembrie 2011.

[4] M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015.

vind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European[1].

§2. Drepturile electorale

82. Drepturile electorale fac parte din categoria drepturilor exclusiv politice. Ele aparțin în exclusivitate cetățenilor unui stat și, prin exercitarea lor, aceștia participă la guvernare, desemnând organele reprezentative ale poporului.

Există două categorii de drepturi electorale: cele prevăzute de Constituție și cele prevăzute de legile electorale. Cele prevăzute în Constituție sunt drepturile electorale fundamentale – dreptul de a alege și dreptul de a fi ales. Dintre celelalte drepturi electorale, prevăzute de lege, amintim: dreptul de a verifica înscrierea în listele electorale, dreptul de a face întâmpinări împotriva omisiunilor, a înscrierilor greșite și a oricăror erori, dreptul de a contesta candidaturile ș.a.

2.1. Dreptul de a alege

83. Dreptul de a alege mai apare și sub denumirea de drept de vot. În doctrină s-a subliniat existența unor deosebiri între „alegere" și „votare": termenul de „alegere" se folosește atunci când cetățenii aleg membrii unor autorități publice, iar cel de „votare" atunci când aceștia se pronunță asupra unei reguli sau hotărâri (Muraru și Tănăsescu, 2006, p. 84). Utilizarea de către Constituție a formulării „drept de vot" are însă ample conotații social-politice, intrând mai ușor în conștiința cetățenilor, care identifică actul alegerii cu cel al votării, adică al exprimării votului cu privire la opțiunea făcută.

Dreptul de a alege este reglementat de art. 36 din Constituția României sub denumirea **dreptul de vot**, iar în art. 62 alin. (1) și 81 alin. (1) sunt enumerate caracteristicile votului.

84. Potrivit art. 36 alin. (1), „Cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv". Textul constituțional reglementează și excepțiile de la dreptul de vot, în art. 36 alin (2): „nu

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 627 din 31 august 2012.

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

au drept de vot debilii sau alienații mintal, puși sub interdicție și nici persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale". Așadar, singurele **limite** ale dreptului de vot al cetățenilor români sunt cele prevăzute de Constituție: vârsta și capacitatea juridică deplină.

O prevedere deosebită a Constituției privește drepturile electorale ale cetățenilor Uniunii Europene, care, în condițiile aderării României la Uniune și dacă îndeplinesc cerințele legii organice, au dreptul de a alege și de a fi aleși în **autoritățile administrației publice locale** [art. 16 alin. (4) din Constituție, text nou introdus ca urmare a revizuirii]. Acordarea acestui drept este firească, în condițiile aderării României la UE și este în concordanță cu prevederile deja existente în dreptul Uniunii relativ la participarea cetățenilor europeni la alegerea autorităților administrației publice locale.

85. **Caracteristicile votului** sunt prevăzute de art. 62 alin. (1) și art. 81 alin. (1), potrivit cărora votul este **universal, egal, direct, secret și liber exprimat**.

86. **Universalitatea** votului a reprezentat pentru multă vreme, de la afirmarea chiar a principiilor democrației, un ideal social-politic. Aceasta, deoarece, deși afirmată, universalitatea s-a aplicat târziu în realitate, ca rezultat al unor îndelungate și vehemente revendicări. Votul universal a fost și mai este opus votului selectiv, care apare sub două aspecte: votul cenzitar și votul capacitar.

Votul **cenzitar** se caracterizează prin unele condiții impuse cetățenilor pentru a-și putea exercita dreptul de vot. De-a lungul timpului, au existat mai multe tipuri de censuri: censul de avere, censul de sex, censul rasial-național, censul de vârstă, censul de domiciliu. Cele mai răspândite au fost censul de avere și censul de sex. Censul de **avere** presupune ca cetățeanul să aibă o anumită avere pentru a vota. Un astfel de cens apărea în Constituția franceză de la 1791, în Constituția SUA (până în 1964) și în Constituția României din 1866. Censul de **sex** a fost cel mai contestat cens, deoarece înlătura de la alegeri femeile, pe simplul criteriu al sexului. Acest tip de cens a dispărut foarte târziu: în Anglia și Rusia în 1918, în Germania în 1919, în SUA în 1920, în Franța în 1944, iar în Elveția abia în 1971. Censul de **vârstă** condiționează exercitarea votului de împlinirea unei anumite vârste, exagerat

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de ridicate peste vârsta majoratului (30 sau 40 de ani; de exemplu, Constituția României din 1938).

Votul **capacitar** presupune un anumit grad de instrucție al alegătorului. De exemplu, în unele state din SUA puteau vota doar cei care puteau citi și explica Constituția.

În timp, aceste limitări ale dreptului de vot au fost înlăturate, iar limitările normale – vârsta – au fost mult restrânse, în sensul scăderii vârstei minime pentru exercitarea dreptului de vot.

Articolul 36 din Constituția României impune următoarele condiții pentru exercitarea dreptului de vot universal:

– cetățenia română;
– vârsta de 18 ani;
– deplinătatea facultăților mintale;
– aptitudinea morală de a vota (exceptându-se, pe acest criteriu, persoanele condamnate, prin hotărâre judecătorească definitivă, la pierderea drepturilor electorale).

87. Egalitatea votului este o aplicare la domeniul drepturilor electorale a principiului general al egalității în drepturi a cetățenilor. Egalitatea votului presupune ca fiecare cetățean să aibă dreptul la un singur vot pentru alegerea aceleiași autorități publice. Această trăsătură a votului implică „înlăturarea unor tehnici și procedee electorale de limitare sau deturnare a acestui deziderat, care s-au practicat în unele sisteme constituționale, precum geografia electorală, colegiile electorale, votul plural sau votul multiplu" (Muraru și Tănăsescu, 2006, p. 91). În privința egalității votului în România, în doctrină s-a arătat că, prin permiterea înscrierii alegătorilor pe liste speciale și, mai ales, prin luarea acestora în calcul la stabilirea numărului de referință („numărul alegătorilor **înscriși** pe listele electorale"[1]) pentru calculul procentajului final al voturilor în cadrul alegerilor prezidențiale, egalitatea votului „ar putea fi serios pervertită" (Tănăsescu, 2004), punând sub semnul întrebării corectitudinea alegerilor.

Prin tehnica **geografiei electorale**, sunt stabilite circumscripții electorale inegale ca număr de locuitori, cu un număr egal de mandate pentru alegerea aceleiași autorități. Acest procedeu era folosit pentru a dezavantaja acele localități sau cartiere favorabile adversarilor politici ai partidelor de guvernământ.

---

[1] Articolul 23 din Legea nr. 370/2004 pentru alegerea Președintelui României.

Colegiile electorale erau formate pe criteriul averii sau profesiei și duceau la inegalitatea votului, fiind inegale ca număr de alegători și ca număr de mandate. De regulă, colegiile celor cu avere mai mare sau cu anumite profesii erau formate dintr-un număr mai mic de alegători, dar aveau dreptul de a alege un număr mai mare de deputați.

Procedeul **votului plural** presupune ca unii alegători să dispună de mai multe voturi pentru alegerea aceleiași autorități în aceeași circumscripție electorală, iar **votul multiplu** are aceleași caracteristici ca și votul plural, dar se exercită în circumscripții electorale diferite.

Un alt procedeu prin care egalitatea votului este încălcată este **prima electorală**. Aceasta reprezintă un plus de mandate ce se atribuie partidului politic care obține în alegeri un anumit număr de voturi, dar nu reușește să obțină majoritatea în Parlament. De exemplu, potrivit legii electorale românești din 1926, partidul care obținea 40% din totalul voturilor pe întreaga țară primea 50% din totalul mandatelor, după ce se scădeau mandatele atribuite, proporțional cu voturile lor, partidelor care, deși erau minoritare pe țară, aveau majoritatea absolută într-o circumscripție.

88. Votul direct presupune exprimarea directă, personală, a dreptului de vot, și nu prin reprezentanți sau delegați. Votul indirect este frecvent folosit pentru alegerea șefului de stat (de exemplu, în SUA, unde președintele este ales de un colegiu de electori, sau în Germania, unde președintele este ales de Bundesrat), dar și pentru alegerea uneia din camerele Parlamentului (de exemplu, Senatul francez este ales prin vot indirect).

89. Votul secret reprezintă posibilitatea cetățenilor de a-și exprima opțiunea electorală fără ca aceasta să fie cunoscută de alte persoane. Secretul votului se constituie într-o garanție a libertății acestuia și se realizează printr-o serie de măsuri: tipărirea unui singur fel de buletine de vot, fără semne distinctive, utilizarea cabinelor de votare în care poate intra doar o singură persoană, introducerea buletinului în urnă personal de către alegător etc.

90. Votul liber exprimat reprezintă posibilitatea cetățenilor de a-și exercita sau nu dreptul de vot, iar în cazul participării la vot, de a-și manifesta opțiunea în mod liber.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Primul aspect al votului liber exprimat este opusul votului **obligatoriu**, adică al obligației legale a cetățenilor de a participa la vot. Votul obligatoriu a existat în România sub regimul Constituției din 1923 și astăzi mai este practicat în Italia, Belgia, Grecia ș.a. În aceste sisteme, neprezentarea la vot este sancționată contravențional, dar statul are, la rândul său, obligația de a asigura participarea cetățenilor la vot, uneori cu dificultăți și cheltuieli însemnate.

2.2. Dreptul de a fi ales

91. Dreptul de a fi ales sau, într-o exprimare mai exactă „dreptul de a candida" (pentru că legea fundamentală garantează de fapt acest drept, alegerea efectivă în funcția pentru care se candidează nefiind garantată), reprezintă *posibilitatea* acordată cetățeanului de a-și depune candidatura, în condițiile legii, și de a fi ales într-unul din organele reprezentative.

Constituția României reglementează acest drept în art. 37. Au dreptul de a fi alese persoanele care au drept de vot și care îndeplinesc o serie de condiții prevăzute de art. 37. Aceste condiții sunt:

a) condițiile prevăzute în art. 16 alin. (3) din Constituție, adică să aibă cetățenia română și domiciliul în țară;

b) potrivit art. 37 alin. (2), să fi împlinit o anumită vârstă minimă, care diferă în funcție de organul sau funcția pentru care candidează: 23 de ani pentru a fi ales în Camera Deputaților, 33 de ani pentru a fi ales în Senat și 35 de ani pentru a fi ales în funcția de Președinte al României.

c) să nu facă parte din categoriile de persoane cărora le este interzisă asocierea în partide politice potrivit art. 40 alin. (3) din Constituție: judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.

Îndeplinirea acestor condiții este imperativă, orice nesocotire a lor atrăgând nulitatea alegerii. De aceea, legea prevede obligația autorităților competente de a verifica, la înregistrarea candidaturilor, condițiile constituționale de exercitare a acestui drept.

92. Prin revizuirea din 2003, textul Constituției României a fost completat cu **dreptul cetățenilor români de a alege și de a fi aleși în**

Parlamentul European. Aceste drepturi permit participarea cetățenilor români în cadrul Parlamentului European – singura instituție reprezentativă la nivelul Uniunii Europene, aleasă prin vot direct de către cetățenii europeni. Legea nr. 33/2007 reglementează în detaliu procedura acestor alegeri.

Tratatul privind Uniunea Europeană prevede, în art. 14 alin. (3) că membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal direct, liber și secret, pentru un mandat de cinci ani, iar *Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene* precizează, în art. 223 alin. (1), că

> Parlamentul European elaborează un proiect pentru a stabili dispozițiile necesare care să permită alegerea membrilor săi prin vot universal direct în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre sau în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre.

§3. Alegerile și drepturile electorale în reglementări europene

93. Sistemele electorale s-au aflat în atenția organizațiilor regionale europene create după cel de-al Doilea Război Mondial, în mod special în scopul consolidării democrației și statului de drept. Consiliul Europei și structurile sale au avut în mod deosebit contribuții la dezvoltarea unui cod de principii ale dreptului electoral la nivel european, prin includerea drepturilor electorale în sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului, precum și prin contribuția Comisiei europene pentru democrație prin drept (Comisia de la Veneția).

94. Comisia de la Veneția a fost înființată în anul 1990 și a fost unul din actorii principali ai reformei democratice în țările postcomuniste din Europa Centrală și de Est. Comisia a elaborat un document de *soft law* (fără forță juridică) în materie: *Codul de Bune Practici în Materie Electorală*[1]. Potrivit acestui document, care, deși nu are forță juridică, beneficiază de o mare autoritate în rândul statelor părți la Consiliul Europei, există șase mari principii ale „patrimoniului electoral european”, care determină principalele linii directoare ce trebuie urmate de state în elaborarea legislației electorale naționale. Aceste principii sunt:

---

[1] CDL-AD(2002)023 *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* – Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002).

a) Principiul votului universal, care poate fi supus unor condiții, cum ar fi: vârsta minimă; cetățenia (deși Comisia consideră că străinii ar trebui să poată vota în alegerile locale după o anumită perioadă de rezidență); domiciliul sau reședința stabilă. Comisia consideră că o anumită perioadă minimă a rezidenței poate fi impusă propriilor cetățeni doar pentru alegerile locale sau regionale; dreptul de vot și de a fi ales poate fi acordat cetățenilor cu domiciliul în străinătate; interzicerea dreptului de vot trebuie să fie supusă unor condiții restrictive cumulative.

b) Votul egal, ce cuprinde egalitatea dreptului de vot, egalitatea distribuirii mandatelor, dar și egalitatea în privința posibilității de a vota.

c) Libertatea votului, care cuprinde: libertatea alegătorilor de a-și forma o opinie, libertatea alegătorilor de a-și exprima dorințele și de a acționa pentru a combate frauda electorală.

d) Votul secret, care constituie în același timp un drept și o obligație pentru alegător.

e) Votul direct, în sensul că cel puțin o cameră a Parlamentului trebuie să poată fi aleasă prin vot direct, precum și consiliile locale.

f) Frecvența alegerilor: acestea trebuie să fie organizate la intervale rezonabile, iar mandatul unei adunări legislative nu ar trebui să depășească cinci ani.

Pe lângă aceste principii generale, Codul de bune practici prevede și o serie de reguli de detaliu. Dintre acestea, o subliniem în mod special pe cea care privește stabilitatea sistemului electoral, conform căreia:

> „Elementele fundamentale ale dreptului electoral, în special sistemul electoral în ansamblu, calitatea de membru în comisiile electorale și delimitarea circumscripțiilor electorale nu ar trebui să fie amendate cu mai puțin de un an înainte de alegeri sau ar trebui să fie prevăzute de Constituție sau la un nivel mai înalt decât al legii ordinare".

95. Cât privește sistemul **Convenției Europene a Drepturilor Omului**, trebuie precizat că drepturile electorale nu au fost incluse în textul inițial al Convenției, dar au fost ulterior cuprinse în primul protocol adițional. Astfel, art. 3 al Protocolului nr. 1 al Convenției prevede că statele contractante „se angajează să organizeze, la intervale rezonabile, alegeri libere cu scrutin secret, în condiții care să asigure libera exprimare a opiniei poporului privind alegerea corpului legislativ". Reglementarea a fost urmată de o bogată jurisprudență a Comisiei și **Curții Europene a Drepturilor Omului** (Selejan-Guțan, *Sisteme* ..., 2015).

§4. Clasificarea sistemelor electorale și a modurilor de scrutin

96. Extinderea regimului reprezentativ a generat necesitatea căutării și perfecționării celor mai potrivite metode și tehnici de a desemna organele reprezentative, respectiv a modurilor de scrutin (de la latinescul *scrutinium* sau *scrutari* = a cerceta, a explora). Noțiunea de **scrutin** este definită ca „modalitatea în care alegătorii desemnează deputații, senatorii, consilierii etc." (Muraru și Tănăsescu, 2006, p. 96). Importanța modului de scrutin rezidă în influența pe care acesta o poate exercita asupra sistemului de partide al unui stat. De asemenea, modul de scrutin este principalul criteriu de clasificare a sistemelor electorale. După acest criteriu, întâlnim două sisteme electorale „originare" – sistemul majoritar și sistemul reprezentării proporționale –, precum și sisteme „mixte".

4.1. Sistemul majoritar

97. În cadrul sistemului majoritar, sunt aleși candidații care obțin cel mai mare număr de voturi. În cadrul sistemului majoritar, după modul de propunere a candidaților de către partide, întâlnim mai multe tipuri de scrutin: scrutin uninominal, plurinominal și scrutin de listă, iar după numărul de tururi electorale distingem între scrutin majoritar cu unul sau două tururi.

În sistemul majoritar cu un singur tur, este ales candidatul care a obținut cel mai mare număr de voturi, chiar dacă voturile însumate ale adversarilor săi sunt mai numeroase. Este denumit și cel mai „brutal" mod de scrutin (Favoreu ș.a., 2012, p. 609). Scrutinul majoritar cu două tururi presupune ca în cazul în care nici unul dintre candidați nu a obținut majoritatea absolută, să se desfășoare un al doilea tur de scrutin, între candidații care au obținut un număr minim de voturi stabilit de lege.

Printre avantajele sistemului majoritar, au fost enumerate posibilitatea asigurării unei mari stabilități guvernamentale și simplificarea

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

vieții politice. Cu toate acestea, sistemul majoritar are dezavantajul lipsei de reprezentativitate și al riscului deformării voinței reale a electoratului.

Sistemul majoritar este practicat în puține state, cu precădere în statele anglo-saxone – Marea Britanie, Canada, SUA – în varianta sa uninominală cu un singur tur. În România, sistemul majoritar cu două tururi se utilizează în cazul alegerii primarului, iar sistemul majoritar cu un singur tur pentru alegerea președintelui consiliului județean.

4.2. Sistemul reprezentării proporționale

98. Sistemul reprezentării proporționale este cel mai frecvent utilizat datorită avantajelor pe care le prezintă. Acest sistem constă în atribuirea mandatelor proporțional cu numărul de voturi obținute de fiecare candidat sau listă de candidați. În cadrul acestui sistem, este specifică varianta scrutinului de listă, cu subcategoriile sale – cu liste blocate, liste deschise, vot preferențial ș.a. Întâlnim acest sistem în majoritatea statelor europene – Franța, Germania, Elveția, Austria, Italia, Spania, Suedia ș.a. Reprezentarea proporțională comportă un număr mare de variante ale modurilor de atribuire a mandatelor, ceea ce duce la mai dificila sa înțelegere și aplicare.

Dincolo de aceste dificultăți, principalul avantaj al sistemului reprezentării proporționale este faptul că acordă posibilitatea de afirmare a minorității politice în Parlament și că reflectă mai bine reprezentarea forțelor politice în societate. Totuși, fărâmițarea mandatelor între un număr destul de mare de forțe politice poate duce la instabilitate guvernamentală.

99. Aplicarea sistemului reprezentării proporționale are ca efect atribuirea mandatelor prin raportare la un **coeficient electoral** determinat în funcție de mecanismul de atribuire a mandatelor ales. Repartizarea astfel realizată se face în etape, nefiind posibilă atribuirea mandatelor după o singură operațiune, din cauza „resturilor electorale" care rămân în urma primei diviziuni. După metoda aplicată pentru a distribui aceste resturi, sistemul reprezentării proporționale cunoaște următoarele variante de atribuire a mandatelor: reprezentarea proporțională apropiată, sistemul D'Hondt și reprezentarea proporțională integrală.

Reprezentarea proporțională apropiată presupune ca repartizarea resturilor electorale să se facă în interiorul circumscripției electorale și nu prin raportare la voturile exprimate pe plan național. În cadrul acestui sistem se folosesc două metode de calcul pentru repartizarea resturilor: metoda celor mai mari resturi (aplicată mai rar) și metoda celor mai mari medii.

Sistemul D'Hondt constă în împărțirea numărului de voturi obținute de liste prin primele numere naturale (1, 2, 3...), de atâtea ori câte mandate sunt de atribuit. Apoi se ordonează descrescător un număr de câturi obținute egal cu cel de mandate, iar ultimul dintre ele devine divizorul comun (coeficientul electoral) de repartizare a mandatelor. Atribuirea se va face prin împărțirea numărului de voturi obținute la acest cât. Avantajul acestei metode este atribuirea integrală a mandatelor.

Reprezentarea proporțională integrală constă în repartizarea mandatelor la nivel național, nu pe circumscripții electorale. Acest sistem poate fi aplicat în două moduri: prin calcularea rezultatelor la nivelul întregii țări, considerată ca unică circumscripție electorală. Din cauza dificultăților practice, acest sistem apare foarte rar, în state mici. Cel de-al doilea mod este prin repartizarea resturilor la nivel național, și nu la nivelul circumscripțiilor electorale. Acest sistem se practică în Italia, România ș.a.

4.3. Sisteme mixte

100. Sistemele mixte rezultă din combinarea sistemului majoritar cu cel al reprezentării proporționale. Întâlnim două astfel de sisteme: sistemul înrudirilor și sistemul german al buletinului dublu.

Sistemul înrudirilor se bazează pe afinitățile (înrudirile) politice dintre unele partide, care prezintă la alegeri „liste înrudite". Dacă acestea obțin majoritatea absolută a voturilor, partidele respective câștigă toate mandatele, iar dacă nu se obține o astfel de majoritate, mandatele se repartizează potrivit principiului reprezentării proporționale. Acest sistem se aplică, de exemplu, în Belgia, Italia și Finlanda. În Irlanda există un sistem similar, denumit „al candidaturilor asociate" (Lauvaux, 1998, p. 111).

Sistemul german al buletinului dublu constă în aceea că fiecare alegător dispune de două buletine de vot: unul pentru a desemna un deputat pentru circumscripția sa prin scrutin majoritar uninominal și unul pentru a desemna un partid, prin sistemul reprezentării proporționale

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

4.4. Categorii de scrutin

101. Scrutinul uninominal presupune desemnarea unui singur candidat al fiecărui partid, într-o circumscripție electorală. În aplicarea unui scrutin uninominal delimitarea circumscripțiilor electorale se face în așa fel încât acestea să aibă un număr aproximativ egal de locuitori, iar teritoriul țării este împărțit în atâtea circumscripții câte mandate există în competiția electorală.

Scrutinul uninominal este adeseori lăudat pentru faptul că stabilește un anumit raport de apropiere între alegători și ales. Acest avantaj nu este însă foarte util din punctul de vedere al mandatului reprezentativ, potrivit căruia cel ales reprezintă întregul popor, și nu doar pe alegătorii din circumscripția unde a câștigat alegerile. Un alt avantaj al scrutinului uninominal este simplificarea procesului electoral, precum și accesibilitatea sa în rândurile alegătorilor.

Dintre dezavantajele acestui tip de scrutin se enumeră cheltuielile mari pe care le implică atât pentru bugetul public, prin numărul mare de circumscripții electorale, cât și pentru candidați.

Scrutinul uninominal mai are calitatea de a crea o majoritate parlamentară stabilă. „Reversul medaliei" în acest caz este, însă, faptul că, pe de o parte, Parlamentul format prin acest tip de scrutin este „un corp de elită" mai mult decât un organ politic, iar, pe de altă parte, că poate genera unele anomalii matematice, în sensul că partidul care a obținut doar o majoritate relativă a voturilor să obțină totuși majoritatea absolută a locurilor în Parlament.

Scrutinul uninominal majoritar cu un singur tur se aplică în Marea Britanie, SUA, Canada – în general, în statele anglo-saxone.

102. În cadrul **scrutinului de listă**, alegătorul își exprimă, prin vot, opțiunea pentru o listă de candidați propusă de fiecare partid. Acest tip de scrutin nu presupune o decupare specială a circumscripțiilor electorale, ci ele se identifică, de regulă, cu unitățile administrativ-teritoriale.

La rândul său, scrutinul de listă are două variante: listele blocate și listele deschise – aceasta din urmă cu subvariantele: votul preferențial și panașajul.

Scrutinul cu **liste blocate** nu permite nicio intervenție din partea alegătorului în alcătuirea listei de candidați. Acesta este sistemul practicat în România.

Votul preferențial, denumit și listă **cu ordine variabilă**, este practicat în majoritatea țărilor unde se aplică sistemul reprezentării proporționale, cu excepții ca Germania, Spania, Italia (Ph. Lauvaux, p. 111). Votul preferențial constă în posibilitatea alegătorului de a modifica ordinea candidaților pe lista propusă.

Panașajul sau scrutinul cu **listă deschisă** este practicat, de exemplu, în Elveția, Luxemburg și Finlanda. Acest sistem acordă posibilitatea alegătorului de a alcătui liber lista de candidați, luând candidați de pe mai multe liste.

Scrutinul de listă presupune condiționarea obținerii de locuri în Parlament de atingerea, de către un partid sau o formațiune politică, a unui anumit procent din voturile valabil exprimate, denumit **prag electoral**. Pragul electoral trebuie întrunit la nivel național. Existența acestor praguri electorale este justificată în principal de ideea că accesul în Parlament trebuie să aparțină partidelor care se bucură de o anumită credibilitate în rândul electoratului. Pragul electoral produce efecte și asupra subvențiilor acordate pentru campania electorală de la bugetul de stat: partidele care au primit astfel de subvenții au obligația să o restituie dacă nu au atins pragul electoral. În România, pragul electoral este de 5% din voturile valabil exprimate la nivel național, la care se adaugă, în cazul alianțelor, procente pentru fiecare membru al alianței, până la maximum 10%.

Scrutinul de listă a fost criticat în principal pentru că presupune o „ruptură" a legăturii dintre alegător și ales, deoarece, de multe ori, pe listele propuse și mai ales pe locurile eligibile din aceste liste figurează persoane agreate de partid, și nu persoane neapărat cunoscute de alegătorii din circumscripția respectivă. Așadar, votând pentru o listă de candidați, alegătorul votează de fapt pentru programul politic al partidului în cauză, și nu pentru persoanele respective. De asemenea, printre criticile aduse scrutinului de listă o menționăm și pe aceea privind dificultățile procedurale privind atribuirea mandatelor.

103. În România, sistemul electoral din perioada post-comunistă a suferit o serie de modificări, mai ales în privința alegerilor parlamentare. Alegerile parlamentare din 1990, dar și cele din perioada 1992-2004 s-au desfășurat în cadrul unui sistem electoral al reprezentării proporționale, bazat pe un scrutin de listă clasic. Deoarece s-a dorit o mai mare apropiere între aleși și alegători, în 2008 a avut loc „reforma" sistemului electoral prin adoptarea scrutinului uninominal, combinat însă nu cu un sistem majoritar, cum ar fi fost natural, ci cu un sistem de distribuire a mandatelor mixt, rezultând o combinație între sistemul majoritar și cel al reprezentării proporționale. Astfel, atribuirea mandatelor se făcea în două etape: la nivelul circumscripției electorale, erau declarați aleși candidații care obțineau cel puțin jumătate plus unu din voturile valabil exprimate în colegiul electoral (Selejan-Guțan, *Drept constituțional*, ed. a 2-a, 2008). Pentru locurile rămase neocupate, redistribuirea avea loc la nivel național, însă în funcție de numărul de voturi obținute de partide sau alianțe. Acest sistem a dus la modificări majore ale voinței electoratului, ajungându-se la acordarea mandatului unor candidați care au obținut un număr mult mai mic de voturi în colegiul electoral decât contracandidații lor. Un alt efect al sistemului a fost variația extrem de mare a numărului de parlamentari, astfel încât norma de reprezentare nu a mai fost respectată.

În urma criticilor exprimate, dar și a jurisprudenței Curții Constituționale, sistemul a fost schimbat în 2015, revenindu-se la scrutinul de listă. Curtea Constituțională a arătat, încă din 2010, că

> „Legea nr. 35/2008 reglementează un mecanism electoral care nu are nicio legătură cu elementele de conținut ale tipului de scrutin majoritar uninominal, organizat cu un singur tur și care este practicat în alte state. Este de reținut că niciun sistem electoral în care este reglementat un tip de scrutin majoritar uninominal cu un singur tur nu prevede vreun prag electoral, în timp ce Legea nr. 35/2008 prevede două praguri electorale alternative (...). Mecanismul utilizat pentru atribuirea mandatelor a avut drept consecință rezultate neconforme celor specifice unui tip de scrutin uninominal majoritar (...) Așa se face că desemnarea unor parlamentari s-a realizat pe baza unor calcule, fără ca o asemenea desemnare să rezulte din alegeri".

§5. Organizarea și desfășurarea alegerilor parlamentare în România

5.1. Circumscripțiile electorale, Registrul electoral și listele electorale

104. Organizarea alegerilor are ca punct de plecare momentul stabilirii datei alegerilor. Articolul 6 alin. (2) din Legea electorală (Legea nr. 208/2015) prevede că data alegerilor se stabilește și se aduce la cunoștință publică de către Guvern cu cel puțin **90 de zile** înainte de ziua votării, prin publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I. Pentru alegerile prezidențiale este stabilit un termen de 60 de zile [Legea nr. 370/2004, art. 5 alin. (1)]. Ambele legi prevăd că alegerile au loc într-o singură zi, care poate fi numai duminica.

105. Circumscripțiile electorale sunt unitățile administrativ-teritoriale – județ sau municipiul București – sau circumscripțiile electorale pentru românii cu domiciliul în afara țării, în care se organizează alegeri și la nivelul cărora se atribuie mandate, în funcție de rezultatele alegerilor. În total, legea face referire la 43 de circumscripții electorale.

Delimitarea teritorială și numerotarea circumscripțiilor electorale, precum și numărul de mandate de deputat și de senator pentru fiecare circumscripție electorală sunt prevăzute de legea electorală. Numărul de mandate pentru fiecare circumscripție electorală se stabilește în funcție de **norma de reprezentare**, care este numărul de cetățeni reprezentați de un deputat sau senator.

Norma de reprezentare pentru alegerea Camerei Deputaților este de un deputat la 73.000 de locuitori, iar pentru alegerea Senatului este de un senator la 168.000 de locuitori. Conform legii, numărul de locuitori care se ia în calcul este conform populației după domiciliu, raportat de Institutul Național de Statistică la data de 1 ianuarie a anului precedent alegerilor.

106. Un alt element important al organizării și desfășurării alegerilor sunt **registrul electorale** și **listele electorale**.

Potrivit art. 24 al noii legi, registrul electoral este un sistem informatic național de înregistrare și actualizare a datelor de identificare a cetățenilor români cu drept de vot și a informațiilor privind arondarea acestora la secțiile de votare. Registrul electoral funcționează în vederea asigurării următoarelor obiective:

> a) înregistrarea și actualizarea datelor de identificare a cetățenilor români cu drept de vot; b) realizarea comunicărilor prevăzute de lege privind datele de identificare a alegătorilor și arondarea acestora la secțiile de votare; c) arondarea cetățenilor români cu drept de vot la secțiile de votare; d) realizarea

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

> listelor electorale permanente; e) realizarea comunicărilor prevăzute de lege privind actualizarea listelor electorale permanente. Fiecare alegător figurează în Registrul electoral o singură dată, fiind arondat la o singură secție de votare.

Persoanele autorizate să efectueze operațiuni în Registrul electoral cuprinzând cetățenii români cu domiciliul sau reședința în țară sunt primarii sau persoanele desemnate de către primari, prin dispoziție, conform legii. Persoanele autorizate să efectueze operațiuni în Registrul electoral cuprinzând cetățenii români cu domiciliul sau reședința în străinătate sunt persoanele desemnate de către Autoritatea Electorală Permanentă. De asemenea, Autoritatea Electorală Permanentă elaborează și adoptă instrucțiuni privind măsurile de securitate în legătură cu gestionarea și utilizarea Registrului electoral. Legea stabilește în detaliu și datele care trebuie înscrise în registrul electoral, atât pentru cetățenii cu domiciliul în țară, cât și pentru cei cu domiciliul în străinătate (art. 33). De asemenea, sunt stabilite condițiile în care se poate face radierea din registrul electoral.

Pentru a facilita organizarea secțiilor de votare în străinătate, noua lege stabilește că, începând cu data de 1 aprilie a anului în care au loc alegeri parlamentare la termen și până la data expirării a 48 de ore de la data începerii perioadei electorale, alegătorii cu domiciliul în țară și cu reședința în străinătate, precum și cei cu domiciliul în străinătate se pot înscrie în Registrul electoral cu adresa din străinătate pentru scrutinul respectiv în baza unei cereri scrise, datate și semnate, cuprinzând numele, prenumele, codul numeric personal, însoțită de o copie a actului de identitate și o copie a documentului care dovedește reședința, eliberat de autoritățile străine, sau a pașaportului, cu menționarea statului de domiciliu, transmise prin poștă sau depuse la misiunea diplomatică sau oficiul consular. Alegătorii înscriși în Registrul electoral cu domiciliul în țară și cu reședința în străinătate, precum și cei cu domiciliul în străinătate votează numai la secția de votare unde au fost arondați, iar cei care și-au schimbat domiciliul sau reședința după trecerea termenului prevăzut de lege vor putea vota la sediile ambasadelor, oficiilor consulare, secțiilor consulare și institutelor culturale din străinătate ale României.

Alegătorii au dreptul să verifice înscrierea în Registrul electoral. Întâmpinările împotriva omisiunilor, a înscrierilor greșite și a oricăror erori din Registrul electoral se depun la birourile județene sau la filialele Autorității Electorale Permanente, aceasta fiind obligată să se pronunțe, prin decizie, în cel mult 3 zile de la data înregistrării (art. 47 din Legea nr. 208/2015).

Listele electorale cuprind totalitatea cetățenilor cu drept de vot înscriși în Registrul electoral. Aceste liste sunt de două feluri (pentru alegerile parlamentare și prezidențiale): **permanente și suplimentare.**

Listele electorale permanente se întocmesc pe localități și cuprind toți cetățenii cu drept de vot care domiciliază în localitatea pentru care au fost întocmite. Aceste liste se întocmesc și se actualizează de **primarul** unității administrativ-teritoriale, pe baza datelor din Registrul electoral. Listele permanente din străinătate se întocmesc de Autoritatea Electorală Permanentă.

În baza principiului egalității votului, fiecare alegător este înscris într-o singură lista electorală permanentă.

Înscrierea în listele electorale permanente este **obligatorie.** Odată cu schimbarea domiciliului, autoritatea competentă să efectueze schimbarea este obligată ca, din oficiu, să comunice primarului datele necesare înscrierii cetățeanului în lista electorală de la noul domiciliu și pentru radierea corespunzătoare din lista electorală a localității vechiului domiciliu.

Listele electorale suplimentare se întocmesc pentru cazurile în care alegătorii nu pot vota în localitatea de domiciliu, cu respectarea prevederilor legii electorale. De exemplu, legea prevede că în listele electorale suplimentare utilizate în secțiile de votare din țară vor fi trecute, de către președintele biroului electoral al secției de votare, următoarele persoane: a) persoanele care se prezintă la vot și fac dovada că au domiciliul sau reședința pe raza secției de votare respective, însă au fost omise din lista electorală permanentă; b) persoanele care se prezintă la vot și fac dovada că au reședința pe raza secției de votare respective, însă nu au făcut cereri de înscriere în Registrul electoral cu adresa de reședință; c) persoanele care în ziua votării se află în altă unitate administrativ-teritorială decât cea unde își au domiciliul sau reședința și care fac dovada că au domiciliul sau reședința pe raza circumscripției electorale în care se află secția de votare respectivă; d) membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare și operatorii de calculator, dacă au domiciliul sau reședința pe raza circumscripției electorale în care se află secția de votare respectivă; e) persoanele însărcinate cu menținerea ordinii sau cu verificarea dispozitivului de menținere a ordinii, dacă au domiciliul sau reședința pe raza circumscripției electorale în care se află secția de votare respectivă; f) candidații, dacă aceștia candidează în circumscripția electorală respectivă.

În listele electorale suplimentare utilizate în secțiile de votare din străinătate vor fi trecute, de către președintele biroului electoral al secției de votare, următoarele persoane: a) persoanele care se prezintă la vot la secțiile de votare organizate pe lângă misiunile diplomatice, oficiile consulare, secțiile consulare și institutele culturale din străinătate ale României și fac dovada că au domiciliul sau reședința în străinătate și care nu figurează în listele electorale permanente ale secțiilor de votare din străinătate; b) personalul misiunilor diplomatice și al oficiilor consulare, secțiilor consulare și institutelor culturale din străinătate; c) membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare și operatorii de calculator din străinătate, dacă au domiciliul sau reședința în străinătate; d) candidații, dacă aceștia candidează în circumscripția electorală externă.

107. În acest context, se impun unele considerații privind **contenciosul electoral**. Prin această noțiune se înțelege „ansamblul regulilor juridice referitoare la verificarea corectitudinii și legalității operațiunilor legate de instituirea puterii, adică reglementarea litigiilor ce se pot naște în legătură cu candidaturile și cu operațiunile realizate în organizarea și desfășurarea alegerilor în privința organelor competente să soluționeze aceste litigii, a procedurilor utilizate și a efectelor juridice ale controlului" (Tănăsescu, 2004). Competența în materia contenciosului electoral **parlamentar** aparține instanțelor judecătorești de drept comun și a birourilor electorale în calitate de jurisdicții speciale. În privința contenciosului electoral **prezidențial**, acesta este partajat între acestea și Curtea Constituțională.

În termen de cel mult 10 zile de la stabilirea datei alegerilor, primarul este obligat să pună la dispoziție partidelor politice, alianțelor politice și alianțelor electorale, la cererea și pe cheltuiala acestora, copii de pe listele electorale permanente.

5.2. Autoritatea Electorală Permanentă

108. În scopul asigurării condițiilor logistice necesare aplicării întocmai a dispozițiilor legale privitoare la exercitarea dreptului de vot, precum și a condițiilor corespunzătoare pentru buna desfășurare a operațiunilor electorale, Legea nr. 373/2004 a consacrat **Autoritatea Electorală Permanentă**, creată încă din anul 2003 prin Legea nr. 286/2003 privind modificarea și completarea Legii nr. 68/1992 pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului[1] și consfințită ulterior de Constituție prin art. 73 alin. (3) lit. a). Instituția a fost preluată și în noua reglementare, fiind reglementată separat în Titlul II al Legii nr. 208/2015.

Autoritatea Electorală Permanentă este o instituție administrativă autonomă cu personalitate juridică și cu competență generală, care asigură aplicarea unitară, în intervalul dintre două perioade electorale, a dispozițiilor legale privind organizarea și desfășurarea alegerilor sau a altor consultări cu caracter național sau local. Autoritatea Electorală Permanentă urmărește și sprijină dotarea secțiilor de votare cu logistica necesară, precum și realizarea operațiunilor specifice în intervalul dintre două perioade electorale.

109. Prin **„perioadă electorală"** se înțelege intervalul de timp care începe la data aducerii la cunoștință publică a zilei alegerilor și se încheie odată cu comunicarea oficială a rezultatului scrutinului. Perioada electorală cuprinde intervalul de timp dintre data aducerii la cunoștință publică a zilei alegerilor și data începerii campaniei electorale, campania electorală, desfășurarea efectivă a votării, numărarea și centralizarea voturilor, stabilirea rezultatului votării, atribuirea mandatelor și publicarea rezultatului alegerilor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

Autoritatea Electorală Permanentă este condusă de un președinte, cu rang de ministru, ajutat de 2 vicepreședinți cu rang de secretar de stat. Președintele este numit prin hotărâre adoptată în ședință comună a Camerei Deputaților și Senatului, la propunerea grupurilor parlamentare, dintre personalitățile cu pregătire și experiență în domeniul juridic sau administrativ. Este numit președinte candidatul care întrunește majoritatea voturilor deputaților și senatorilor. Președintele este ajutat de 2 vicepreședinți cu rang de secretar de stat, unul numit de Președintele României, iar celălalt de primul-ministru. Președintele și vicepreședinții nu pot fi membri ai unui partid politic.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

---

[1] M. Of. nr. 473 din 2 iulie 2003, abrogată la data de 2 septembrie 2004 de Legea nr. 373/2004.

110. Potrivit art. 103 alin. (1) din lege, Autoritatea Electorală Permanentă exercită următoarele **atribuții principale** în intervalul dintre două perioade electorale (enumerare selectivă):

a) elaborează propuneri privitoare la asigurarea logisticii necesare desfășurării alegerilor, pe care le transmite spre însușire Guvernului și autorităților administrației publice locale, și urmărește modul de îndeplinire a propunerilor;

b) urmărește modul de delimitare a secțiilor de votare, de stabilire a localurilor acestora și a sediilor birourilor electorale;

c) urmărește realizarea din timp a dotărilor specifice secțiilor de votare: urne și cabine tipizate, ștampile, tușiere, recipiente pentru transportul buletinelor de vot și altele asemenea; controlează modul de păstrare a acestora între perioadele electorale;

d) urmărește modul de asigurare a fondurilor necesare realizării eșalonate, din timp, a logisticii necesare desfășurării procesului electoral;

e) monitorizează securitatea secțiilor de votare, a buletinelor de vot și a celorlalte documente și materiale specifice perioadei electorale;

f) monitorizează întocmirea și tipărirea listelor electorale permanente; monitorizează și controlează actualizarea Registrului electoral;

g) administrează Registrul electoral și registrul secțiilor de votare;

h) controlează și monitorizează îndeplinirea sarcinilor care revin autorităților publice și altor organisme în pregătirea și organizarea proceselor electorale;

i) asigură, în limita competențelor sale, aplicarea unitară a dispozițiilor legale referitoare la organizarea alegerilor și a referendumurilor;

j) elaborează studii și propuneri vizând îmbunătățirea sistemului electoral, pe care le dă publicității și le prezintă autorităților publice, partidelor politice, precum și organizațiilor neguvernamentale interesate;

k) prezintă Parlamentului, în maximum 3 luni de la încheierea alegerilor pentru Senat și Camera Deputaților, pentru Președintele României, pentru Parlamentul European și pentru autoritățile administrației publice locale sau a unui referendum național, un raport asupra organizării și desfășurării alegerilor, respectiv a referendumului, cuprinzând referiri la participarea la scrutin, modul de desfășurare a acestuia, abaterile și neajunsurile, inclusiv de ordin legislativ, constatate și rezultatul consultării; raportul se dă publicității sub forma unei Cărți Albe;

l) implementează programe de informare și educare a alegătorilor asupra sistemului electoral românesc și asupra respectării deontologiei electorale și asigură popularizarea acestora;

(...)

t) elaborează proiecte de acte normative pentru îmbunătățirea și perfecționarea sistemului electoral românesc, pe care le supune Guvernului spre analiză și exercitare a dreptului de inițiativă legislativă;

(...)

x) asigură aplicarea legislației privind finanțarea activității partidelor politice și a campaniilor electorale și orice alte atribuții prevăzute de lege.

(...).

111. Autoritatea Electorală Permanentă prezintă Parlamentului în fiecare an un **raport** asupra activității sale.

În îndeplinirea atribuțiilor sale, Autoritatea Electorală Permanentă adoptă **hotărâri** și **instrucțiuni**, care se semnează de președinte și se contrasemnează de vicepreședinți. Hotărârile Autorității Electorale Permanente se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I, și sunt obligatorii pentru toate organismele și autoritățile cu atribuții electorale.

Legea nr. 208/2015 mai prevede înființarea, în subordinea Autorității Electorale Permanente, a Centrului „Expert electoral”, instituție cu personalitate juridică având ca scop principal „sprijinirea fundamentării și a punerii în aplicare a strategiilor Autorității Electorale Permanente”. Dintre celelalte obiective ale noii instituții, enumerate de art. 105 alin. (1) din legea electorală, menționăm: creșterea nivelului de cunoștințe și abilități ale persoanelor implicate în pregătirea, organizarea și desfășurarea proceselor electorale, precum și dezvoltarea integrității electorale.

De asemenea, legea creează și noțiunea de „expert electoral”, precum și pe cea de „corp al experților electorali”, organism în care pot fi admise, cu sau fără examen, persoane care vor fi ulterior implicate în organizarea și desfășurarea alegerilor. Astfel, vor fi admise fără concurs, pe baza avizului AEP, persoanele care au îndeplinit anterior funcția de președinte sau locțiitor de președinte al biroului electoral al secției de votare la cel puțin un scrutin și care îndeplinesc și o serie de condiții enumerate la art. 16 alin. (1) din legea electorală. De asemenea, la examenul pentru admiterea în corpul experților electorali pot participa persoanele care nu au mai exercitat funcția de președinte al biroului electoral al secției de votare sau de locțiitor al acestuia, persoanele care au fost excluse din corpul experților electorali sau care s-au retras din acest corp, sub condiția ca excluderea să fi avut loc cu mai mult de 3 ani înaintea datei examenului sau retragerea să fi avut loc cu mai mult de un an înaintea datei examenului [art. 16 alin. (6) din lege].

5.3. Birourile electorale

112. Prin **birourile electorale** au loc activitățile legate de organizarea și desfășurarea alegerilor. Birourile electorale sunt alcătuite numai din cetățeni cu drept de vot. Candidații în alegeri, soții, rudele și afinii acestora până la gradul al doilea inclusiv nu pot fi membri ai birourilor electorale.

În îndeplinirea atribuțiilor ce le revin, membrii birourilor electorale exercită o funcție ce implică autoritatea de stat. Exercitarea corectă și imparțială a funcției de membru al biroului electoral este obligatorie. Nerespectarea acestei obligații atrage răspunderea juridică, civilă sau penală, după caz.

Legea prevede trei categorii de birouri electorale: **Biroul Electoral Central, birouri electorale de circumscripție** și **birouri electorale ale secțiilor de votare**. La nivelul sectoarelor municipiului București se organizează **oficii electorale**.

Birourile electorale sunt alcătuite din judecători sau alți juriști, precum și din reprezentanți ai partidelor și formațiunilor politice.

113. Biroul Electoral Central este alcătuit din 5 judecători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente și din cel mult 12 reprezentanți ai partidelor politice și alianțelor acestora, care participă la alegeri, precum și un reprezentant desemnat de grupul parlamentar al minorităților naționale din Camera Deputaților. În acest context, nu putem decât să fim de acord cu critica formulată în doctrină asupra acestui mod de alcătuire a B.E.C., care „încalcă flagrant" cerința legii fundamentale [art. 2 alin. (1)] ca autoritățile reprezentative să fie alese prin *alegeri libere și corecte*. Aceasta, deoarece „participarea unei autorități administrative (chiar autonomă, dar *alcătuită pe criterii politice și a cărei conducere este* *ierarhic subordonată unor autorități executive* – s.n.) la compunerea și funcționarea organismelor electorale încalcă grav autonomia acestora" (Tănăsescu, 2004), autonomie ce este esențială ca garanție a desfășurării corecte a procesului electoral democratic.

Desemnarea celor 5 judecători se face de către președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, în ședință publică, în cea de-a treia zi de la stabilirea datei alegerilor, prin tragere la sorți, dintre judecătorii în exercițiu ai Curții. Data, ora și locul desfășurării ședinței publice de tragere la sorți se anunță în scris, de către Președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, cu o zi înainte de ziua desfășurării, partidelor politice parlamentare și se aduce la cunoștință publică prin presa scrisă și audiovizuală. La organizarea și desfășurarea tragerii la sorți are dreptul să participe câte un reprezentant, desemnat ca atare, al partidelor politice parlamentare.

În termen de 24 de ore de la învestire, judecătorii desemnați aleg din rândul lor, prin vot secret, președintele Biroului Electoral Central și locțiitorul acestuia.

În termen de 24 de ore de la alegerea președintelui Biroului Electoral Central, biroul se completează cu președintele și vicepreședinții Autorității Electorale Permanente, cu câte un reprezentant al partidelor politice parlamentare, precum și cu reprezentantul desemnat de grupul parlamentar al minorităților naționale din Camera Deputaților. În termen de 2 zile de la rămânerea definitivă a candidaturilor, partidele politice care nu sunt reprezentate în Parlament, alianțele politice și alianțele electorale ale acestora care participă la alegeri comunică, în scris, Biroului Electoral Central numele și prenumele reprezentanților.

Articolul 12 din lege prevede atribuțiile principale ale B.E.C.:

a) urmărește aplicarea unitară a dispozițiilor legale privitoare la alegeri și asigură interpretarea unitară a prevederilor acestora;

b) asigură publicarea în Monitorul Oficial al României, Partea I, a listei cuprinzând denumirea și semnele electorale ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale legal constituite, care au dreptul să participe la alegeri, și comunică lista tuturor birourilor electorale de circumscripție, imediat după constituirea acestora;

c) rezolvă întâmpinările referitoare la propria sa activitate și contestațiile cu privire la activitatea birourilor electorale de circumscripție; contestațiile se soluționează prin decizii care sunt obligatorii pentru biroul electoral în cauză, precum și pentru autoritățile și instituțiile publice la care se referă, sub sancțiunile prevăzute de prezenta lege;

d) preia listele de susținători ai listelor de candidați propuse de partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice, alianțele electorale, în cazul în care acestea optează să depună listele de susținători la nivel național și comunică birourilor electorale de circumscripție lista competitorilor electorali cu drept de a depune candidaturi în toate circumscripțiile electorale;

e) face publicațiile și afișările prevăzute de prezenta lege cu privire la candidaturi;

f) centralizează, pe baza comunicărilor primite de la birourile electorale de circumscripție, numărul de candidaturi definitive depuse de către partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale; comunică situația centralizată, în termen de 24 de ore de la întocmire, comisiei speciale a Senatului și Camerei Deputaților pentru atribuirea timpilor de antenă, precum și Societății Române de Televiziune și Societății Române de Radiodifuziune;

g) stabilește, pe baza proceselor-verbale transmise de birourile electorale de circumscripție, lista partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și a organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care au întrunit pragul electoral, precum și lista celor care nu au întrunit pragul electoral și comunică birourilor electorale de circumscripție și dă publicității, în termen de 24 de ore de la constatare, aceste liste;

h) anulează alegerile dintr-o secție de votare sau circumscripție electorală în cazul în care constată că votarea sau stabilirea rezultatului alegerilor a avut loc prin fraudă electorală;

i) poate dispune renumărarea voturilor într-o secție de votare sau refacerea centralizării voturilor și rezultatului alegerilor dintr-o circumscripție electorală în situația în care constată, pe baza probelor administrate, că au fost comise erori sau au fost înregistrate neconcordanțe între datele înregistrate în procesele-verbale;

j) totalizează rezultatul național, pe baza proceselor-verbale primite de la birourile electorale constituite la niveluri inferioare;

(...)

l) stabilește, la nivel național, numărul de mandate ce revin în fiecare circumscripție electorală fiecărui partid politic, alianță politică, alianță electorală, organizație a cetățenilor aparținând unei minorități naționale, candidat independent care participă în alegeri în condițiile prezentei legi;

m) atestă atribuirea unui mandat de deputat organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale care a întrunit condițiile prevăzute la art. 56 și eliberează certificatul doveditor deputatului desemnat pe această bază;

n) trimite spre publicare rezultatele finale ale alegerilor către Regia Autonomă Monitorul Oficial;

(...)

p) îndeplinește orice alte atribuții ce îi revin potrivit legii.

În exercitarea atribuțiilor ce îi revin, Biroul Electoral Central adoptă **decizii** și **hotărâri** care se aduc la cunoștință în ședință publică și prin orice mijloc de publicitate. Hotărârile Biroului Electoral Central se dau pentru interpretarea unitară a legii și sunt general obligatorii. Deciziile B.E.C. se dau în aplicarea prevederilor legii electorale sau în soluționarea întâmpinărilor și contestațiilor care intră în competența sa.

114. Biroul electoral de circumscripție se constituie din 3 judecători, un reprezentant al Autorității Electorale Permanente și din cel mult 9 reprezentanți ai partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale sau organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale ce participă la alegeri în circumscripția electorală în care funcționează biroul electoral.

Desemnarea celor 3 judecători se face în ședință publică, în termen de 21 de zile de la începerea perioadei electorale, de către președintele tribunalului, prin tragere la sorți, dintre judecătorii în exercițiu ai tribunalului județean, respectiv ai Tribunalului București pentru Circumscripția Electorală București și pentru circumscripția electorală pentru românii cu domiciliul în afara țării. Data ședinței se aduce la cunoștință publică, prin presă, de președintele tribunalului, cu cel puțin 48 de ore înainte.

115. Dintre principalele atribuții ale birourilor electorale de circumscripție menționăm: veghează la organizarea, din timp, a secțiilor de votare, urmăresc și asigură aplicarea unitară și respectarea dispozițiilor legale privitoare la alegeri de către toate autoritățile, instituțiile și organismele cu responsabilități în materie electorală din cadrul județului; înregistrează candidaturile depuse și constată rămânerea definitivă a acestora; fac publicațiile și afișările prevăzute de lege cu privire la listele de candidați și candidaturile independente; rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate și contestațiile cu privire la operațiunile birourilor electorale ale secțiilor de votare sau, după caz, oficiilor electorale, din cadrul circumscripției electorale în care funcționează; distribuie, împreună cu primarii, birourilor electorale ale secțiilor de votare buletinele de vot, ștampila de control și ștampilele cu mențiunea „Votat"; totalizează rezultatul alegerilor de la secțiile de votare și comunică Biroului Electoral Central procesul-verbal cuprinzând numărul de voturi valabil exprimate pentru fiecare listă de candidați și candidați independenți; constată rezultatul alegerilor pentru circumscripția electorală și eliberează celor aleși certificatul doveditor al alegerii.

116. Birourile electorale ale secțiilor de votare conduc operațiunile electorale ce se desfășoară la nivelul secțiilor de votare. Aceste birouri electorale sunt alcătuite dintr-un președinte, un locțiitor al acestuia și 7 membri. Președintele biroului electoral al secției de votare și locțiitorul acestuia sunt desemnați de către Autoritatea Electorală Permanentă, în ședință publică, anunțată cu 48 de ore înainte, prin tragere la sorți computerizată, organizată la nivel județean sau al municipiului București cu 15 zile înaintea datei alegerilor, pe funcții, dintre persoanele înscrise în corpul experților electorali, cu domiciliul sau reședința în județul respectiv, pe baza criteriului apropierii domiciliului sau reședinței de sediul secției de votare, precum și pe baza criteriului studiilor absolvite. Au prioritate absolvenții de studii universitare de licență în domeniul științelor juridice și apoi absolvenții de studii universitare de licență. Legea stabilește în detaliu modul de alcătuire al corpului experților electorali (art. 16).

117. Articolul 18 din lege stabilește următoarele atribuții principale ale biroului electoral al secției de votare:

a) primesc un exemplar din listele electorale permanente, iar de la birourile electorale de circumscripție, buletinele de vot pentru alegătorii care urmează să voteze la secția de votare, ștampila de control și ștampilele cu mențiunea „Votat". În municipiul București, buletinele de vot, ștampila de control și ștampilele cu mențiunea „Votat” le primesc de la oficiile electorale;

b) conduc operațiunile de votare, iau toate măsurile de ordine în localul secției de votare și în jurul acestuia;

c) numără voturile și consemnează rezultatele votării;

d) rezolvă întâmpinările referitoare la propria lor activitate;

e) înaintează birourilor electorale de circumscripție sau, după caz, oficiilor electorale procesele-verbale cuprinzând rezultatul votării, împreună cu contestațiile depuse și cu materialele la care acestea se referă;

f) predau, cu proces-verbal, judecătoriei în a cărei rază teritorială își au sediul, buletinele de vot întrebuințate și necontestate, precum și cele anulate, listele electorale utilizate, ștampilele și celelalte materiale necesare votării; listele electorale speciale de la secțiile de votare constituite pe lângă unitățile militare se predau comandantului unității, pe bază de proces-verbal;

(...).

118. Birourile și oficiile electorale lucrează în prezența majorității membrilor lor (*quorum*-ul legal) și iau hotărâri cu votul majorității membrilor prezenți. În caz de egalitate de voturi, votul președintelui este decisiv.

5.4. Secțiile de votare. Buletinele de vot, semnele electorale și ștampilele electorale

119. Secțiile de votare se organizează în vederea desfășurării operațiunilor electorale legate direct de exercitarea dreptului de vot. Legea stabilește modul de organizare a secțiilor de votare în art. 20-23.

Următoarele reguli se aplică la stabilirea secțiilor de votare: a) secțiile de votare nu pot depăși limitele unităților administrativ-teritoriale; b) aceeași adresă a unui alegător nu poate fi arondată la mai multe secții de votare; c) numărul de alegători arondați unei secții de votare nu poate depăși cifra de 2.000; d) numărul de alegători arondați unei secții de votare nu poate fi mai mic de 50; distanța dintre sediul secției de votare și domiciliu/reședința alegătorului să nu depășească, de regulă, 3 kilometri.

Pe lângă misiunile diplomatice și oficiile consulare, secțiile consulare, dacă acestea funcționează în locații diferite și institutele culturale

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

din străinătate se organizează secții de votare pentru alegătorii care au domiciliul sau reședința în afara țării. Pot fi organizate, cu acordul autorităților din țara respectivă, secții de votare și în alte locații decât cele în care își au sediul misiunile diplomatice sau oficiile consulare.

120. Modelul, dimensiunile și condițiile de tipărire ale **buletinelor de vot** se stabilesc prin hotărâre a Autorității Electorale Permanente. Buletinele sunt imprimate pe același tip de hârtie și au aceeași formă, pentru a garanta secretul votului. Legea stabilește câte un model de buletin de vot pentru fiecare autoritate aleasă.

Semnele electorale se stabilesc și se depun la Biroul Electoral Central de către fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală sau organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale care participă la alegeri, cu cel puțin 40 de zile înainte de ziua alegerilor. Semnele electorale trebuie să se deosebească clar de cele anterior înregistrate, fiind interzisă utilizarea acelorași simboluri grafice, oricare ar fi figura geometrică în care sunt încadrate. Partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale și alianțele politice pot întrebuința, ca semn electoral, semnul permanent cu care s-au înregistrat juridic.

O altă regulă privind semnele electorale stabilește că acestea nu pot fi contrare legii și nu pot reproduce sau combina simbolurile naționale ale statului român, ale altor state, ale organismelor internaționale ori ale cultelor religioase. Fac excepție partidele politice care sunt membre ale unor organizații politice internaționale, acestea putând utiliza semnul organizației respective ca atare sau într-o combinație.

În cazul în care același semn electoral este solicitat de mai multe partide politice, alianțe politice sau alianțe electorale ori de candidați independenți, atribuirea se face în beneficiul partidului politic, alianței politice, alianței electorale sau candidatului independent care a înregistrat primul respectivul semn, iar în caz de imposibilitate de stabilire a priorității, prin tragere la sorți, efectuată de președintele Biroului Electoral Central.

Ștampilele electorale sunt de două feluri: ștampila de control a secției de votare și ștampila cu mențiunea „Votat". Ștampila de control se aplică pe pagina albă a buletinului de vot, iar ștampila cu mențiunea „Votat" se utilizează de către alegători în ziua votării, după regulile stabilite de lege.

5.5. Candidaturile

121. Depunerea candidaturilor constituie unul dintre cele mai importante momente ale procesului electoral. Dreptul de a propune candidaturi aparține partidelor și formațiunilor politice

122. Listele de candidați și candidaturile independente pentru Senat și Camera Deputaților se depun la birourile electorale de circumscripție până cel mai târziu cu 45 de zile înaintea datei alegerilor, iar în circumscripția electorală pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, listele de candidați se depun la biroul electoral pentru cetățenii români cu domiciliul sau reședința în afara țării, până cel mai târziu cu 60 de zile înaintea datei alegerilor. Potrivit art. 52 alin. (2) al legii, listele trebuie întocmite „astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe, cu excepția listelor care conțin un singur candidat". Legea reglementează și numărul maxim al candidaților de pe fiecare listă: acesta poate fi mai mare decât numărul mandatelor rezultate din aplicarea normei de reprezentare cu doi până la un sfert din aceste mandate. Astfel, dacă o circumscripție electorală are dreptul la 8 mandate de deputat, lista va putea cuprinde 10 candidați. Nu se admit candidaturi independente pe listele de candidați depuse de partidele politice, alianțele politice sau alianțele electorale și nici liste de candidați independenți. O persoană nu poate candida pe mai multe liste sau în mai multe circumscripții electorale.

Propunerile de candidați se fac în scris, în 4 exemplare, de către partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale care participă la alegeri, sub semnătura conducerii acestora sau a persoanelor desemnate pentru a le semna, iar în cazul *candidaților independenți*, pe baza declarației de acceptare a candidaturii semnate de către aceștia.

123. Pentru a putea depune liste de candidați în toate circumscripțiile electorale, partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale trebuie să depună la B.E.C. câte o listă de susținători cuprinzând cel puțin 1% din numărul total al alegătorilor cuprinși în Registrul electoral la nivel național. La nivel de circumscripție, listele de susținători trebuie să cuprindă minimum 1% din numărul total al alegătorilor din circumscripția respectivă, iar candidații independenți trebuie susținuți de minimum

1% din numărul alegătorilor înregistrați în circumscripția unde își depun candidatura, dar nu mai puțin de 1.000 de alegători în ambele cazuri.

124. Nu pot candida persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute de art. 37 din Constituție pentru a fi alese.

Admiterea sau respingerea candidaturilor se face de biroul electoral de circumscripție sau de B.E.C., după caz, în termen de 48 de ore de la data depunerii. Respingerea poate fi contestată la instanța competentă de către candidați sau de competitorii electorali în termen de 48 de ore de la afișarea deciziei.

125. Pentru **alegerile prezidențiale**, propunerile de candidați se depun la Biroul Electoral Central, cel mai târziu cu 30 de zile înainte de data alegerilor.

Propunerile se fac în scris și vor fi primite numai dacă îndeplinesc următoarele condiții:

a) sunt semnate de conducerea partidului sau a alianței politice ori de conducerile acestora, care au propus candidatul sau, după caz, de candidatul independent;

b) cuprind prenumele și numele, locul și data nașterii, starea civilă, domiciliul, studiile, ocupația și profesia candidatului și precizarea că îndeplinește condițiile prevăzute de lege pentru a candida;

c) sunt însoțite de declarația de acceptare a candidaturii, scrisă, semnată și datată de candidat, de declarația de avere, de o declarație autentică, pe propria răspundere, potrivit legii penale, privind apartenența sau neapartenența ca agent ori colaborator al organelor de securitate, ca poliție politică, precum și de lista sau listele susținătorilor, al căror număr nu poate fi mai mic de 200.000 de alegători.

Listele de susținători se alcătuiesc potrivit acelorași reguli ca și în cazul alegerilor parlamentare.

Nu pot candida la alegerile prezidențiale persoanele care, la data depunerii candidaturii, nu îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 37 din Constituția României, republicată, pentru a fi alese sau care au fost alese anterior, de două ori, ca Președinte al României.

Biroul Electoral Central aduce la cunoștință publică, prin presă, și afișează, la sediul său, propunerile de candidați pe care le-a primit, în termen de 24 de ore de la înregistrare.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Până la 20 de zile înainte de data alegerilor, candidatul, partidele politice, alianțele politice și cetățenii pot contesta înregistrarea sau neînregistrarea candidaturii. Contestația se depune la Biroul Electoral Central, care o înaintează împreună cu dosarul candidaturii, în termen de 24 de ore, spre soluționare, Curții Constituționale.

Curtea Constituțională soluționează contestația în termen de 48 de ore de la înregistrare. Soluția este definitivă și se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

A doua zi după expirarea termenului de soluționare a contestațiilor, Biroul Electoral Central comunică birourilor electorale de circumscripție candidaturile definitive înregistrate, în ordinea în care au fost depuse.

126. Pentru alegerile pentru **Parlamentul European**, există o serie de reguli speciale stabilite de Legea nr. 33/2007:

a) cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, în sensul art. 17 alin. (1) din Tratatul de instituire a Comunității Europene, cu modificările și completările ulterioare, care au reședința sau domiciliul pe teritoriul României, au drept de vot și de a fi aleși ca membri din România în Parlamentul European, în aceleași condiții ca și cetățenii români, sub rezerva îndeplinirii cerințelor prevăzute de lege;

b) propunerile de candidaturi pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European se depun și se înregistrează la Biroul Electoral Central cel mai târziu cu 60 de zile înainte de ziua de referință;

c) listele de candidați pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European trebuie întocmite astfel încât să asigure reprezentarea ambelor sexe;

d) fiecare partid politic, organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianță politică sau alianță electorală care participă la alegerile pentru Parlamentul European, în condițiile prezentei legi, poate depune numai o singură listă de candidați, la nivel național;

e) pentru a fi înregistrate la Biroul Electoral Central, listele de candidați propuse de partidele politice, organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțele politice sau alianțele electorale trebuie însoțite de o listă cuprinzând cel puțin 200.000 de alegători care susțin candidatura partidului politic, organizației cetățenilor aparținând minorităților naționale, alianțelor politice sau alianței electorale respective pentru alegerea membrilor din România în Parlamentul European;

f) candidatul independent poate participa la alegeri individual dacă este susținut de cel puțin 100.000 de alegători. Nu se pot depune liste de candidați independenți. Nu se admit candidaturi independente pe listele de candidați depuse de partidele politice, alianțele politice sau alianțele electorale.

5.6. Campania electorală

127. Campania electorală reprezintă perioada în care partidele și formațiunile politice desfășoară activități specifice de promovare a programului și candidaților lor, în scopul formării și orientării opțiunii electoratului.

În campania electorală, candidații, partidele politice, alianțele politice și alianțele electorale, precum și cetățenii au dreptul să-și exprime opiniile în mod liber și fără nicio discriminare, prin mitinguri, adunări, precum și prin intermediul presei scrise și audiovizuale. Organizarea mitingurilor și adunărilor se poate face numai cu autorizările prevăzute de lege. În campania electorală se interzice folosirea mesajelor sau sloganurilor cu caracter discriminatoriu ori a mesajelor de incitare la ură și intoleranță. În sensul prezentei legi, prin discurs care instigă la ură și la discriminare se înțelege atât discursul, cât și mesajele de propagandă electorală care incită, promovează ori justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul, alte forme de ură bazate pe intoleranță sau orice altă formă de discriminare prevăzută la art. 2 din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată. De asemenea, în campania electorală sunt interzise orice forme, mijloace, acte sau acțiuni de defăimare și învrăjbire religioasă ori etnică, precum și ofensa publică adusă simbolurilor religioase. Legea cuprinde reglementări de detaliu privind desfășurarea campaniei electorale: afișajul electoral, accesul la posturile de televiziune și radiodifuziune, sondajele de opinie.

5.7. Desfășurarea votării

128. În vederea bunei desfășurări a operațiunilor de votare, secțiile de votare trebuie să dispună de un număr suficient de cabine, urne și ștampile, proporțional cu numărul alegătorilor înscriși în copiile de pe listele electorale permanente sau cu numărul estimat al alegătorilor care se vor prezenta la secțiile de votare speciale.

Votarea se desfășoară într-o singură zi, care poate fi numai duminica, între orele 7-21. În ziua alegerilor, la ora 6,00, președintele biroului electoral al secției de votare, în prezența celorlalți membri, verifică urnele, existența listelor electorale, a formularelor listelor electorale speciale, a buletinelor de vot și a ștampilelor, după care închide și sigilează urnele, aplicând ștampila de control a secției de votare. Președintele este obligat să asigure aplicarea ștampilei de control a secției de votare pe buletinele de vot, pe ultima pagină a acestora.

Președintele biroului electoral al secției de votare este obligat să ia măsurile legale necesare pentru ca operațiunile de votare să se desfășoare în condiții de ordine și de corectitudine.

Puterile lui, în această privință, se întind și în afara localului de votare, în curtea acestuia, în intrările în curte, în jurul localului de vot, precum și pe străzi și în piețe publice, până la o distanță de 500 de metri.

În vederea asigurării ordinii în secția de votare, în afară de membrii biroului electoral al secției de votare, de candidați, de observatori și de delegații acreditați, nici o altă persoană nu poate staționa în locurile publice din zona de votare sau în localul de vot mai mult decât timpul necesar pentru votare.

129. Alegătorii votează numai la secția de votare la care este arondată strada sau localitatea unde își au domiciliul ori reședința, conform prezentei legi. În cazul în care, în ziua votării, alegătorii se află în altă unitate administrativ-teritorială din cadrul aceleiași circumscripții electorale, aceștia pot vota la orice secție de votare din cadrul circumscripției electorale unde își au domiciliul sau reședința. În celelalte cazuri, alegătorii vor fi trecuți pe lista electorală suplimentară. Accesul alegătorilor în sala de vot are loc în serii corespunzătoare numărului cabinelor. Fiecare alegător trebuie să prezinte cartea de alegător și actul de identitate biroului electoral al secției de votare, care, după verificarea înscrierii în copia de pe lista electorală permanentă sau, după caz, înscrierea în lista electorală specială, îi încredințează buletinele de vot și ștampila cu mențiunea „Votat", pe baza semnăturii în lista electorală. Alegătorii votează separat în cabine închise, aplicând ștampila care poartă mențiunea „Votat" înăuntrul patrulaterului care cuprinde lista

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

de candidați sau prenumele și numele candidatului independent pe care îl votează.

130. Legea electorală permite acreditarea de **observatori** și de delegați ai mass-media, pentru supravegherea corectitudinii procesului electoral.

Acreditarea delegaților din partea presei scrise și audiovizuale românești, precum și a observatorilor interni ai organizațiilor neguvernamentale care au ca obiect principal de activitate apărarea valorilor democrației și a drepturilor omului se face de către birourile electorale de circumscripție, pe baza solicitărilor nominale adresate în scris cu cel puțin 48 de ore înainte de data votării de către conducerile redacțiilor presei scrise și ale radiodifuzorilor, precum și ale organizațiilor neguvernamentale respective. Pot fi observatori și delegați ai partidelor politice.

Acreditarea delegaților din partea presei scrise și audiovizuale străine, precum și a observatorilor din partea unor organisme și instituții europene și internaționale se face de către Autoritatea Electorală Permanentă.

Persoanele acreditate pot asista la operațiunile electorale, inclusiv la numărarea voturilor și la întocmirea proceselor-verbale, numai dacă prezintă actul de acreditare. Ele nu pot interveni în niciun mod în organizarea și desfășurarea alegerilor, având doar dreptul de a sesiza președintele biroului electoral al secției de votare în cazul constatării unei neregularități.

131. Alte reguli stabilite de lege privind desfășurarea votării sunt:

a) candidații și membrii birourilor electorale ale secțiilor de votare au dreptul să conteste identitatea persoanei care se prezintă la vot. În acest caz, identitatea se stabilește de președintele biroului electoral al secției de votare prin orice mijloace legale. În cazul în care contestația este întemeiată, președintele biroului electoral al secției de votare va opri de la votare pe alegătorul contestat, va consemna faptul într-un proces-verbal și va sesiza această situație autorităților competente;

b) președintele biroului electoral al secției de votare poate suspenda votarea pentru motive temeinice. Durata totală a suspendărilor nu poate depăși o oră. Suspendarea este anunțată prin afișare la ușa localului secției de votare imediat ce s-a produs evenimentul care a declanșat suspendarea. În timpul suspendării, urnele de votare, ștampilele, buletinele de vot și celelalte documente și materiale ale biroului electoral al secției de votare vor rămâne sub pază permanentă. În timpul suspendării nu pot părăsi sala de votare mai mult de jumătate din numărul membrilor biroului electoral al secției de votare în același timp. Candidații și persoanele acreditate care asistă la votare în condițiile prezentei legi nu pot fi obligate să părăsească sala de votare în acest timp;

c) prezența oricărei persoane în cabinele de vot, în afara celei care votează, este interzisă;

d) alegătorul care, din motive temeinice, constatate de președintele biroului electoral al secției de votare, nu poate să voteze singur are dreptul să cheme în cabina de votare un însoțitor ales de el, pentru a-l ajuta. Acesta nu poate fi din rândul observatorilor sau membrilor biroului electoral al secției de votare;

e) președintele biroului electoral al secției de votare sau, în lipsa acestuia, locțiitorul este obligat să primească și să înregistreze orice sesizare scrisă cu privire la nereguli produse în timpul procesului de votare, înaintată de membri ai biroului electoral al secției de votare, candidați, observatori acreditați, reprezentanți acreditați ai presei scrise, radioului și televiziunii, români și străini, ori alegători prezenți în secția de votare pentru exercitarea dreptului de vot;

f) pentru cetățenii cu drept de vot din circumscripția electorală respectivă care nu se pot deplasa la sediul secției de votare din cauză de boală sau invaliditate, președintele biroului electoral al secției de votare poate aproba, la cererea scrisă a acestora, însoțită de copii ale actelor din care rezultă starea de sănătate ori de invaliditate, înregistrată la cea mai apropiată secție de votare de locul în care se află în ziua votării, ca o echipă formată din cel puțin 2 membri ai biroului electoral să se deplaseze cu o urnă specială și cu materialul necesar votării – ștampilă cu mențiunea „VOTAT" și buletine de vot – la locul unde se află alegătorul, pentru a se efectua votarea.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI D R P T

5.8. Votul prin corespondență

132. În anul 2015, pentru prima oară în România, a fost introdusă alternativa exercitării dreptului de vot prin corespondență, prin Legea nr. 288/2015, cu respectarea caracterului egal, secret, direct și liber exprimat al votului. Această posibilitate este acordată, conform art. 1 al legii, doar pentru alegerea Camerei Deputaților și Senatului, cetățenilor români cu drept de vot care au domiciliul sau reședința în străinătate. Alegătorul își poate exercita dreptul de vot prin corespondență o singură dată la fiecare scrutin, sub sancțiunea legii penale. De asemenea, odată ce și-a exercitat dreptul de vot prin corespondență, alegătorul nu mai poate vota în cadrul secției de votare la același scrutin.

133. Exercitarea prin corespondență a dreptului de vot este supusă condiției înregistrării alegătorului în Registrul electoral cu opțiunea pentru votul prin corespondență, pe baza unei cereri scrise, datate și semnate, depuse personal sau transmise prin poștă, către misiunea diplomatică sau oficiul consular al României din statul în care are domiciliul sau reședința. La cerere se anexează copiile după actele de identitate și documentele de ședere. Datele furnizate în cerere se verifică de către misiunile diplomatice și oficiile consulare.

Înscrierea în Registrul electoral cu opțiunea votului prin corespondență este valabilă doar pentru scrutinul respectiv. După terminarea înscrierilor, Autoritatea Electorală permanentă întocmește și tipărește listele electorale pentru votul prin corespondență. Alegătorii înscriși pe aceste liste nu vor figura și pe listele electorale permanente prevăzute pentru scrutinul respectiv.

134. Pentru votul prin corespondență se alcătuiesc birouri electorale speciale, cu sediul în România și potrivit regulilor privind birourile electorale ale secțiilor de votare din Legea nr. 208/2015. Se înființează câte un birou electoral la 10.000 de alegători care au optat pentru votul prin corespondență. Birourile electorale speciale asigură înregistrarea și desigilarea plicurilor exterioare transmise de alegători, introducerea în urna de vot a plicurilor interioare, desigilarea acestora la închiderea votării, numărarea voturilor și consemnarea rezultatelor votului prin corespondență. De asemenea, birourile electorale înaintează procesele-verbale privind consemnarea rezultatelor biroului electoral ierarhic superior, soluționează prin decizie întâmpinările referitoare la propria activitate și îndeplinesc orice alte atribuții prevăzute de lege.

135. Documentele necesare exercitării dreptului de vot prin corespondență sunt introduse în alt plic și transmise la adresa de domiciliu sau reședință a alegătorului, indicată de acesta la înscrierea în Registrul electoral. Aceste documente sunt:

a) un plic exterior prevăzut cu elemente de siguranță;

b) un plic interior prevăzut cu elemente de siguranță, care va conține un autocolant cu mențiunea VOTAT, prevăzut la rândul lui cu elemente de siguranță stabilite prin hotărâre a Guvernului;

c) certificatul de alegător, care cuprinde datele acestuia și declarația pe proprie răspundere privind exercitarea în mod liber, direct și secret a dreptului de vot, precum și tipul și data scrutinului. Certificatul se semnează olograf de către alegător;

d) instrucțiuni privind exercitarea dreptului de vot, inclusiv termenul în care alegătorul trebuie să depună în cutia poștală sau oficiul poștal documentele prin care își exercită dreptul de vot;

e) buletinul de vot prin corespondență. Acestea vor avea același format cu buletinele de vot utilizate în cadrul secțiilor de votare organizate în străinătate.

136. Procedura de votare este relativ simplă: alegătorul introduce buletinul de vot cu opțiunea sa în plicul interior pe care îl sigilează. După semnare și datare, alegătorul introduce certificatul de alegător, alături de plicul interior sigilat, în plicul exterior furnizat, pe care îl poate depune la orice oficiu poștal sau cutie poștală (acesta este autoadresat și preplătit). Legea prevede că plicurile exterioare trebuie expediate cu suficient timp în urmă pentru a ajunge la destinație cu cel puțin 3 zile înaintea datei votării. Cu toate acestea, nu sunt stabilite sancțiuni specifice pentru Compania Poșta Română sau angajații acesteia pentru întârzieri în procesarea și livrarea plicurilor. Aceasta este o chestiune delicată, întrucât plicurile livrate după expirarea termenului menționat vor fi anulate fără a mai fi desigilate, deci are loc o împiedicare a exercitării efective a dreptului de vot. La fel se întâmplă cu plicurile exterioare care ajung la destinație desigilate sau deteriorate în asemenea măsură încât să afecteze integritatea votului, biroul electoral anulează prin decizie plicul exterior și ca urmare votul exprimat. În aceste condiții, în lipsa unor sancțiuni clare și specifice, livrarea și manipularea defectuoasă a plicurilor de către o companie națională (care nu este subiect neutru, nefiind supusă vreunui control special în legătură cu aceste operațiuni) poate influența rezultatul final al votului și poate duce la împiedicarea exercitării dreptului de vot de către cei care au optat pentru votul prin corespondență.

137. După încheierea votării, biroul electoral pentru votul prin corespondență desigilează urnele de vot și apoi plicurile interioare, apoi procedează la numărarea voturilor. Vor fi anulate plicurile interioare în care nu se găsește niciun buletin de vot sau în care există două sau mai multe buletine de vot. După numărătoarea voturilor, rezultatele se consemnează într-un proces-verbal, încheiat potrivit art. 17 din lege.

138. În vederea bunei desfășurări a votului prin corespondență, legea prevede, în art. 21 alin. (3), că Autoritatea Electorală Permanentă și Ministerul Afacerilor Externe organizează și derulează campanii de informare a cetățenilor români cu drept de vot cu domiciliul sau reședința în străinătate, privind modalitatea de exercitare a votului prin corespondență. În noiembrie 2016 vor avea loc primele alegeri parlamentare la care se va putea folosi această modalitate de exercitare a dreptului de vot.

139. Sesizată de un grup de parlamentari cu neconstituționalitatea Legii privind exercitarea dreptului de vot prin corespondență, Curtea constituțională a respins obiecția de neconstituționalitate, declarând legea constituțională. În privința momentului de la care se va putea aplica noua lege, raportându-se la cerințele Codului de bune practici în materie electorală al Comisiei de la Veneția (a se vedea *supra*, pct. 94), Curtea Constituțională a statuat că

> „legea analizată facilitează dreptul de vot al cetățenilor români cu domiciliul/reședința în străinătate, fiind un demers însemnat pentru asigurarea, în privința cetățenilor români, a caracterului universal al dreptului constituțional de vot; de aceea, în principiu, nu prezintă o relevanță semnificativă intervalul de timp în care urmează a se materializa reglementarea analizată. Chiar și în aceste condiții, (...), aceasta a fost adoptată la 28 octombrie 2015, respectându-se, astfel, exigența constituțională de a nu se aduce modificări cadrului electoral cu mai puțin de 1 an înainte de data alegerilor. Într-adevăr, legea analizată aduce o modificare de substanță în ceea ce privește exercitarea dreptului de vot, respectiv introduce sistemul votului prin corespondență, sistem care nu

> a mai fost aplicat în cadrul sistemului constituțional stabilit în anul 1991. De aceea, ea a trebuit adoptată cu cel puțin 1 an înainte de data alegerilor, astfel cum s-a întâmplat în cauză. Motivațiile care au stat la baza adoptării acestei legi nu se constituie în impedimente de natură să ducă la neaplicarea votului prin corespondență la alegerile parlamentare la termen din anul 2016. Desigur, termenul de 1 an trebuie calculat de la data intrării în vigoare a legii, conform art. 78 din Constituție, astfel încât între această dată și ziua alegerilor să existe un interval temporal de 1 an".

140. Votul prin corespondență se practică și în alte țări europene (Germania, Polonia, Spania, Marea Britanie ș.a.) și de pe alte continente (Canada, SUA, Mexic). Comisia de la Veneția, în Codul de bune practici în materie electorală, a menționat votul prin corespondență în secțiunea *Libera exprimare a voinței alegătorului și lupta contra fraudei electorale*, arătând că „votul prin corespondență poate fi acceptat doar dacă serviciul poștal este sigur și fiabil; acesta poate fi limitat la persoanele spitalizate, la deținuți, la persoanele cu mobilitate redusă ori la alegătorii cu domiciliul în străinătate; frauda și intimidarea nu trebuie să fie posibile".

§6. Stabilirea rezultatelor alegerilor și atribuirea mandatelor

6.1. Stabilirea rezultatelor alegerilor și a pragului electoral

141. În cadrul secției de votare, după deschiderea urnelor și numărarea voturilor exprimate de alegători, rezultatele se consemnează în procesele-verbale întocmite conform legii. Acestea se semnează de președinte sau locțiitorul acestuia, precum și de membrii biroului electoral al secției de votare. Procesele-verbale se predau împreună cu toate documentele secției de votare și buletinele de vot, biroului electoral de circumscripție. Acesta va încheia, separat pentru Senat și pentru Camera Deputaților, câte un proces-verbal cuprinzând totalizarea voturilor valabil exprimate pentru fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală și candidat independent.

După primirea acestor procese-verbale încheiate de birourile de circumscripție, Biroul Electoral Central stabilește partidele, alianțele

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care îndeplinesc **pragul electoral.** Acesta reprezintă numărul minim necesar de voturi valabil exprimate pentru accederea în Parlament, după cum urmează:

a) 5% din totalul voturilor valabil exprimate la nivel național sau 20% din totalul voturilor valabil exprimate în cel puțin 4 circumscripții electorale, pentru toți competitorii electorali;

b) în cazul alianțelor politice și alianțelor electorale, la pragul inițial de 5% se adaugă, pentru al doilea membru al alianței, 3% din voturile valabil exprimate la nivel național și, pentru fiecare membru al alianței începând cu al treilea câte 1% din aceste voturi, fără a se putea depăși 10% din numărul voturilor valabil exprimate pe țară.

Pragul electoral este egal cu numărul întreg, fără zecimale, nerotunjit, rezultat din înmulțirea punctelor procentuale stabilite conform acestei reguli.

După desemnarea competitorilor electorali care întrunesc pragul electoral, se va proceda la atribuirea mandatelor.

6.2. Atribuirea mandatelor

142. Atribuirea de mandate se face avându-se în vedere numai partidele politice, alianțele politice, alianțele electorale și organizațiile cetățenilor aparținând minorităților naționale care au întrunit pragul electoral prevăzut de lege, în mod distinct pentru Senat și pentru Camera Deputaților, precum și candidații independenți care au obținut un număr de voturi cel puțin egal cu coeficientul electoral al circumscripției în care au candidat.

143. Repartizarea și atribuirea mandatelor de deputat și de senator se fac în două etape: **la nivelul fiecărei circumscripții electorale** și **la nivel național.** La nivelul circumscripției electorale, biroul electoral stabilește, separat pentru Senat și pentru Camera Deputaților, **coeficientul electoral** al circumscripției, prin împărțirea numărului total de voturi valabil exprimate pentru toate listele de candidați ale partidelor politice, alianțelor politice, alianțelor electorale și ale organizațiilor cetățenilor aparținând minorităților naționale care au întrunit pragul electoral și pentru candidații independenți la numărul de deputați, respectiv de senatori, ce urmează să fie aleși în acea circumscripție;

coeficientul electoral este numărul întreg, fără zecimale, nerotunjit, rezultat din această împărțire. După această operațiune, fiecărei liste i se repartizează atâtea mandate de câte ori coeficientul electoral al circumscripției electorale se include în voturile valabil exprimate pentru acea listă.

Atribuirea mandatelor se face de biroul electoral de circumscripție, în ordinea înscrierii candidaților pe listă. Pentru candidații independenți, se atribuie fiecăruia câte un mandat, dacă a obținut un număr de voturi valabil exprimate cel puțin egal cu coeficientul electoral pentru deputați sau pentru senatori. Candidații independenți participă la repartizarea mandatelor numai în prima etapă, cea de la nivelul circumscripției.

144. Atribuirea la nivel național. Voturile rămase, adică cele neutilizate sau inferioare coeficientului electoral, precum și mandatele ce nu au putut fi atribuite de biroul electoral de circumscripție se comunică de acesta Biroului Electoral Central, pentru a fi repartizate centralizat.

Biroul Electoral Central însumează, separat pentru Senat și pentru Camera Deputaților, voturile neutilizate și pe cele inferioare coeficientului electoral de circumscripție din toate circumscripțiile electorale, pentru fiecare partid politic, alianță politică, alianță electorală sau organizație a cetățenilor aparținând minorităților naționale care întrunesc pragul electoral. Numărul voturilor astfel obținute de fiecare partid politic, alianță politică și alianță electorală se împarte la 1, 2, 3, 4 etc., făcându-se atâtea operații de împărțire câte mandate nu au putut fi atribuite la nivelul circumscripțiilor electorale. Ulterior, după un algoritm matematic prevăzut de lege, se determină **coeficientul electoral național**[1]. Fiecărui partid politic, alianță politică sau alianță electorală i se repartizează atâtea mandate de deputați sau, după caz, de senatori, de câte ori coeficientul electoral național se cuprinde în numărul total al voturilor valabil exprimate pentru partidul politic, alianța politică sau alianța electorală respectivă, rezultat din însumarea națională a voturilor neutilizate și a celor inferioare coeficientului electoral de circumscripție.

---

[1] Valoarea zecimală a câtului obținut din aceste împărțiri se va trunchia după a 15-a zecimală, fără rotunjire; câturile rezultate din împărțire, indiferent de lista din care provin, se clasifică în ordine descrescătoare, până la concurența numărului de mandate neatribuite; cel mai mic dintre aceste câturi constituie coeficientul electoral național, pentru senatori și, separat, pentru deputați.

Următoarea etapă este desfășurarea mandatelor astfel repartizate, pe circumscripții electorale [art. 94 alin. (8) din Legea nr. 208/2015]. Mandatele stabilite se repartizează în ordinea înscrierii candidaților pe liste. Candidații înscriși în liste, care nu au fost aleși, sunt declarați supleanți ai listelor respective.

În final, Biroul Electoral Central publică rezultatele alegerilor în Monitorul Oficial al României, Partea I.

145. Atribuirea mandatului de Președinte al României. La primul tur de scrutin, după numărarea voturilor și centralizarea rezultatelor la nivel de circumscripție, birourile electorale de circumscripție trimit procesele-verbale încheiate și toate documentele cerute de lege Biroului Electoral Central. Acesta, după ce rezolvă eventualele întâmpinări și contestații, încheie un proces-verbal care cuprinde: numărul total al alegătorilor, potrivit listelor electorale ale localităților unde își au domiciliul aceștia; numărul total al alegătorilor care s-au prezentat la urne; numărul total al voturilor nule; numărul total al voturilor valabil exprimate, pe întreaga țară, pentru fiecare candidat și constatarea îndeplinirii condițiilor prevăzute la art. 81 din Constituția României, republicată; în situația în care aceste condiții nu sunt întrunite, prenumele și numele candidaților care vor participa la al doilea tur de scrutin.

La al doilea tur de scrutin, se urmează aceeași procedură, procesul-verbal incluzând în acest caz și prenumele și numele candidatului a cărui alegere a fost constatată. La cel de-al doilea tur, este ales candidatul care a întrunit cel mai mare număr de voturi (majoritate relativă).

După ambele tururi de scrutin, procesele-verbale cuprind și modul de soluționare a contestațiilor și întâmpinărilor primite. Procesul-verbal, pentru fiecare tur de scrutin, împreună cu dosarele birourilor electorale de circumscripție se înaintează cu pază militară la Curtea Constituțională, în termen de 24 de ore de la înregistrarea ultimului dosar.

Curtea Constituțională publică rezultatul alegerilor în presă și în Monitorul Oficial al României, Partea I, pentru fiecare tur de scrutin și validează rezultatul alegerilor pentru președintele ales.

§7. Alte prevederi ale legii electorale

146. Anularea alegerilor poate interveni în cazurile prevăzute de lege. Pentru alegerile parlamentare, cererea de anulare a alegerilor dintr-o secție de votare sau circumscripție electorală pentru fraudă electorală se poate face numai de către competitorii electorali care au participat la alegeri în circumscripția electorală respectivă. Cererea se depune la Biroul Electoral Central în termen de cel mult 48 de ore de la data încheierii votării, sub sancțiunea decăderii. Cererea trebuie temeinic motivată și însoțită de dovezi. Lipsa probelor atrage respingerea cererii, care poate fi admisă numai dacă cel care a sesizat nu este implicat în producerea fraudei și numai dacă se stabilește că aceasta a fost de natură să modifice atribuirea mandatelor. Soluționarea cererii de anulare a alegerilor de către Biroul Electoral Central se face în cel mult 3 zile de la data înregistrării acesteia. Decizia Biroului Electoral Central poate fi atacată în termen de 24 de ore de la data aducerii la cunoștință publică la Înalta Curte de Casație și Justiție care soluționează în termen de cel mult 3 zile de la data sesizării. În termen de cel mult 10 zile de la data rămânerii definitive a admiterii cererii de anulare a alegerilor prin hotărâre judecătorească definitivă se organizează un nou scrutin, în secțiile de votare sau în circumscripția electorală unde s-a constatat frauda electorală.

Legea definește și noțiunea de **fraudă electorală**: orice faptă incriminată de lege care are loc înaintea, în timpul sau după încheierea votării ori în timpul numărării voturilor și încheierii proceselor-verbale și care are ca rezultat denaturarea voinței alegătorilor și crearea de avantaje concretizate prin mandate în plus pentru un competitor electoral.

În cazul **alegerilor prezidențiale**, art. 52 din Legea nr. 370/2004 stabilește competența Curții Constituționale pentru anularea alegerilor, în cazul în care votarea și stabilirea rezultatelor au avut loc prin fraudă de natură să modifice atribuirea mandatului sau, după caz, ordinea candidaților care pot participa la al doilea tur de scrutin. În această situație, Curtea va dispune repetarea turului de scrutin în a doua duminică de la data anulării alegerilor.

Cererea de anulare a alegerilor se poate face de partidele și candidații care au participat la alegeri, în termen de cel mult 3 zile de la închiderea votării; cererea trebuie motivată și însoțită de dovezile pe care se întemeiază.

Cererea poate fi admisă numai dacă cel care a sesizat nu este implicat în producerea fraudei.

Soluționarea cererii de către Curtea Constituțională se face până la data prevăzută de lege pentru aducerea la cunoștință publică a rezultatului alegerilor.

II. Referendumul în România

§1. Reguli europene privind referendumul

147. În democrațiile contemporane, dimensiunea participativă a devenit aproape indispensabilă. Posibilitatea cetățenilor de a se implica în procesul decizional și de a fi consultați în probleme de interes public este acum tot mai mult recunoscută și utilizată. La nivel european au fost elaborate documente de sinteză, fără forță juridică, dar cu o puternică autoritate în rândul statelor, privind referendumul – cea mai cunoscută și utilizată formă de consultare populară. Cel mai important astfel de document este *Codul de bune practici privind referendumul,* adoptat de Comisia de la Veneția în 2007 și recomandat, în 2008, de către Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei ca set de linii directoare pentru statele membre, în adoptarea legislațiilor specifice.

Dintre regulile de „bună conduită” a statelor în această materie, prezentate în acest document, menționăm:

a) caracterul universal, egal, secret și liber exprimat al votului. Transparența procedurii de votare este în mod special evidențiată;

b) respectarea drepturilor fundamentale;

c) stabilitatea legislației referendare;

d) garanții procedurale: imparțialitatea organului care organizează referendumul, existența unui sistem de recurs efectiv împotriva oricăror abuzuri, transparența finanțării;

e) reguli specifice: preeminența dreptului, validitatea materială și formală a textelor supuse referendumului față de ordinea constituțională, inexistența cvorumului de participare (nerecomandat în mod special de către Comisia de la Veneția, pentru că ar putea avea ca efect invalidarea referendumului și deci distorsionarea voinței populare exprimate în cadrul acestuia), prevederea clară a efectelor referendumului.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

148. În diversele sisteme constituționale, există mai multe tipuri de referendum:

a) referendum **obligatoriu** și referendum **facultativ**, după cum convocarea sa este obligatorie sau nu;

b) referendum **consultativ**, care are ca scop doar obținerea opiniei cetățenilor, fără ca autoritatea care trebuie să ia decizia în problema supusă referendumului să fie ținută de rezultatul acesteia; referendum **decizional**, care permite poporului să decidă asupra unui text legislativ sau asupra unei proceduri; **referendum-veto (veto popular)**, care permite poporului să se opună intrării în vigoare a unei legi adoptate de legiuitor;

c) după întinderea teritorială, pot exista referendum **național** și referendum **local**;

d) referendumul **abrogativ** permite cetățenilor să obțină abrogarea unei legi aflate deja în vigoare (de exemplu, în Italia, în Elveția sau în unele state din SUA); referendumul **normativ** (legislativ sau constituțional) permite cetățenilor să adopte o lege ordinară sau constituțională, la inițiativa autorităților publice (în Franța, România) sau prin inițiativă populară (în Elveția). Ca variantă a acestuia din urmă, întâlnim referendumurile organizate pentru ratificarea unui tratat internațional.

§2. Reglementări constituționale și legale privind referendumul în România

149. Constituția României a introdus, încă de la început, elemente de democrație directă: referendumul și inițiativa populară. Există două tipuri de referendum prevăzute de Constituție: referendumul consultativ sau facultativ și referendumul obligatoriu. De asemenea, legea administrației publice locale prevede posibilitatea organizării unor referendumuri locale, în anumite condiții.

150. Referendumul **consultativ** poate fi convocat de Președintele României, pentru a consulta poporul cu privire la probleme de interes național. Constituția nu prevede limite ale conținutului unui astfel de referendum. Prin interpretare sistematică, însă, putem deduce următoarele limite:

a) un referendum consultativ nu ar putea avea ca obiect o lege, deoarece Parlamentul este „unica autoritate legiuitoare a țării", conform art. 61 alin. (1) din Constituție;

b) un referendum consultativ nu ar putea avea ca obiect modificarea Constituției, pentru aceleași motive. În plus, Constituția menționează expres titularii inițiativei de revizuire, iar printre aceștia se află și cetățenii, ca titulari ai dreptului de inițiativă populară. Acest drept nu poate fi însă „transferat" printr-un referendum, deoarece acesta ar fi neconstituțional, procedura de revizuire a Constituției fiind de strictă interpretare.

151. Efectele referendumului facultativ nu sunt obligatorii, acesta având doar un rol consultativ (a se vedea și Deaconu, 2012, p. 185). Cu toate acestea, există o interpretare a Curții Constituționale (Decizia nr. 682/2012), potrivit căreia

> „ceea ce distinge un referendum consultativ de unul decizional nu este, în principal, chestiunea privitoare la respectarea sau nu a voinței populare – această voință nu poate fi ignorată de aleșii poporului, întrucât este o expresie a suveranității naționale – ci caracterul efectului referendumului (direct sau indirect). Spre deosebire de referendumul decizional, referendumul consultativ produce un efect indirect, în sensul că necesită intervenția altor organe (...) pentru a pune în operă voința exprimată de corpul electoral".

Această interpretare este eronată, deoarece ignoră prevederile constituționale privitoare la titularul puterii legiuitoare (incluzând aici puterea de revizuire a Constituției). Parlamentul, ca unică autoritate legiuitoare, nu poate fi limitat în competența sa legislativă decât prin mijloacele strict constituționale – controlul de constituționalitate a legilor exercitat *a priori* sau *a posteriori* de Curtea Constituțională. Inițierea sau modificarea unor legi nu poate fi impusă Parlamentului prin referendum, nici direct și nici indirect, pentru aceasta existând căile constituționale privind inițiativa legislativă (inclusiv inițiativa populară). Așadar, interpretarea corectă a efectelor referendumului nu este cea dată de Curtea Constituțională în decizia de mai sus, ci cea potrivit căreia un referendum consultativ poate cel mult să ofere Parlamentului un punct de plecare privind soluționarea anumitor probleme de interes național, însă nu se poate transforma într-o inițiativă legislativă.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

152. Regulile de detaliu privind procedura de organizare a referendumului apar în Legea nr. 3/2000, care a suferit numeroase modificări, în mod special în privința cvorumului de participare. În ciuda cerinței, exprimate de Comisia de la Veneția în Codul său de bune practici, privind stabilitatea legislației în materie, modificările legii românești au avut loc, de fiecare dată, cu câteva luni înainte de momentul organizării unui referendum, de regulă referendumul obligatoriu privind suspendarea Președintelui României sau pentru revizuirea Constituției. Aceste modificări au avut loc succesiv în 2007, 2012 și 2013 și au avut ca urmare o jurisprudență contradictorie a Curții Constituționale.

153. Etapele principale ale organizării referendumului sunt:

a) anunțarea intenției Președintelui de a convoca un referendum național (pentru cazurile prevăzute de art. 90 din Constituție);

b) consultarea Parlamentului și emiterea hotărârii acestuia (tot pentru cazurile prevăzute de art. 90 din Constituție). Hotărârea Parlamentului se adoptă în ședință comună, cu votul majorității membrilor prezenți.

c) stabilirea obiectului și datei referendumului, prin decret al Președintelui României, publicat în Monitorul Oficial;

d) organizarea referendumului de către Guvern (prin luarea de măsuri tehnico-organizatorice, în termen de 10 zile de la data anunțării referendumului);

e) desfășurarea votării în cadrul referendumului care, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, poate coincide cu alegerile parlamentare, prezidențiale, locale sau pentru Parlamentul European (Decizia nr. 147/2007);

f) confirmarea rezultatelor de către Curtea Constituțională, inclusiv în privința validității referendumului (dacă este îndeplinită condiția cvorumului legal de participare).

154. Referendumul consultativ a fost organizat de două ori din 1991. Primul a avut loc în noiembrie 2007 și a avut ca obiect consultarea poporului privind introducerea votului uninominal. Referendumul a fost invalidat pentru lipsa cvorumului de participare.

Al doilea referendum consultativ a fost convocat de Președintele României în noiembrie 2009, a fost organizat simultan cu alegerile prezidențiale și a avut ca obiect două probleme „de interes național": schimbarea structurii Parlamentului într-una unicamerală și, respectiv, reducerea numărului de parlamentari la maximum 300. Referendumul a fost utilizat ca un element puternic al campaniei electorale prezidențiale, imaginea Președintelui – candidat la un al doilea mandat – fiind folosită pe afișele referendumului cu sloganul „De ce le e frică nu vor scăpa". Acest lucru a fost contestat de societatea civilă, în mod special de trei mari organizații nonguvernamentale – Pro Democrația, Centrul de Resurse Juridice și Transparency International –, dar instanța competentă a respins cererea acestora. Cu un cvorum de 50.56%, referendumul a fost validat, iar 77% din voturi au fost în favoarea celor două întrebări. Fiind un referendum consultativ, Parlamentul a luat act, dar nu a ținut cont de rezultatul său în acțiunile sale ulterioare.

155. Referendumul obligatoriu se organizează în două situații: după suspendarea Președintelui României de către Parlament și pentru aprobarea legii de revizuire a Constituției. Caracterul obligatoriu vizează, așadar, atât organizarea, cât și efectele referendumului.

Din 1991, acest tip de referendum a fost organizat de trei ori: în 2003, pentru aprobarea legii de revizuire a Constituției; în 2007 și 2012, în cadrul procedurii de suspendare a Președintelui României. În ultimele două cazuri, rezultatele au fost contradictorii, dar puternic influențate de jurisprudența contradictorie a Curții Constituționale. Astfel, dacă în 2007, cu o participare de 44% din alegători, referendumul a fost declarat valid și Președintele a revenit în funcție cu peste 70% din voturi pentru, în 2012, cu o participare de 46% din alegători, referendumul a fost invalidat și Președintele a revenit în funcție, deși peste 80% din alegători votaseră pentru demitere.

Acest rezultat contradictoriu a fost posibil prin modificarea legii în funcție de interesele politice de moment și a fost favorizat de deciziile Curții Constituționale privind aceste modificări.

Anul	Participare	Rezultat	Decizia CCR	Efect
2007	44,45% din alegători	74,48% împotriva demiterii	Validare	Revenirea Președintelui în funcție
2012	46,24% din alegători	87,52% pentru demitere	Invalidare pentru lipsă de cvorum	Revenirea Președintelui în funcție

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§3. Referendumul în jurisprudența Curții Constituționale

156. Dezbaterea privind necesitatea unui cvorum de participare pentru referendum a fost deosebit de intensă în perioada 2012-2013. Teoretic, un referendum obligatoriu are ca scop producerea de efecte juridice clare, în situația pentru a cărei rezolvare este obligatoriu de convocat (demiterea sau nu a Președintelui, respectiv revizuirea sau nu a Constituției). Invalidarea unui astfel de referendum nu ar trebui să fie posibilă, în această logică, deoarece aceasta ar însemna lipsirea referendumului obligatoriu de orice efect, ceea ce este un nonsens. Constituția României este deficitară din acest punct de vedere, întrucât nu prevede expres nici posibilitatea și nici consecințele unei eventuale invalidări. Prin interpretarea logică și sistematică a Constituției, dar și prin prisma opiniei Comisiei de la Veneția, introducerea în lege a unei condiții de validitate care să depindă de cvorumul de participare la referendum nu este în spiritul textului constituțional. Comisia de la Veneția a dezaprobat foarte clar în Codul de bune practici un astfel de cvorum, arătând că „este de dorit să nu se prevadă (...) un cvorum de participare, deoarece asimilează alegătorii care se abțin cu cei care votează împotrivă".

În România, legea referendumului nu prevedea un astfel de cvorum până în martie 2012, când a fost introdus un prag de participare de jumătate plus unu din numărul total al alegătorilor înscriși în listele electorale, pentru toate tipurile de referendum. O nouă modificare a avut loc în iunie 2012, în contextul formării unei noi majorități parlamentare, dar Curtea Constituțională, sesizată cu o obiecție de neconstituționalitate de către opoziție, a arătat în iulie 2012 că

> „condiția ce trebuie îndeplinită pentru toate categoriile de referendum este aceeași (...). Aceasta reprezintă o condiție esențială pentru ca referendumul să poată exprima în mod real și efectiv voința cetățenilor, constituind premisa unei manifestări autentic democratice a suveranității prin intermediul poporului, în conformitate cu principiul statuat în art. 2 alin. (1) din Legea fundamentală. Participarea la referendum a majorității cetățenilor reprezintă un act de responsabilitate civică, prin care corpul electoral urmează să se pronunțe

> cu privire la sancţionarea sau nu a Preşedintelui României, având posibilitatea demiterii sau menţinerii acestuia în funcţie". (Decizia nr. 731/2012).

În august 2012, în contextul **suspendării din funcţie** a Preşedintelui, Curtea a constatat că, dimpotrivă

> „exprimarea unei opţiuni politice poate avea loc nu numai prin participarea la referendum, ci şi chiar prin neparticiparea la acesta, mai ales în situaţiile în care legislaţia relevantă impune un anumit cvorum de participare. În acest fel, se poate crea o majoritate de blocaj raportat la numărul cetăţenilor unui stat; în acest mod, cei ce aleg să nu îşi exercite dreptul la vot consideră că printr-o conduită pasivă îşi pot impune voinţa politică. Astfel, alegând să nu îşi exercite un drept constituţional, cetăţenii îşi văd realizate propriile lor convingeri prin neacceptarea, în mod indirect, a celor contrare. De aceea, neparticiparea la referendum, mai exact neexercitarea dreptului la vot, este tot o formă de exprimare a voinţei politice a cetăţenilor şi de participare la viaţa politică". (Hotărârea nr. 3/2012).

Această soluţie contrazice nu numai decizia imediat anterioară, ci şi jurisprudenţa Curţii Constituţionale pe tema referendumului din 2007, când, într-o situaţie identică, referendumul nu a avut nevoie de cvorum de participare şi a fost validat de instanţa constituţională.

În iunie 2013, Curtea Constituţională a fost sesizată din nou cu neconstituţionalitatea noilor modificări din legea referendumului, care prevedeau reducerea cvorumului de participare la 30%, cu condiţia suplimentară ca cel puţin 25% din voturi să fie valabile. Curtea a adoptat a patra decizie majoră în materia referendumului, în totală contradicţie cu jurisprudenţa din 2012:

> „Din analiza textelor constituţionale în vigoare şi a actelor internaţionale în materie, Curtea constată că prevederile art. 2 alin. (1), art. 90, art. 95 alin. (3) şi art. 151 alin. (3) din Constituţie nu dispun expres cu privire la un anumit prag de participare la vot. Curtea nu a identificat vreun text care să

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

impună ori să recomande un cvorum de participare la referendum, toate dispozițiile constituționale făcând referire la stabilitatea legislației electorale, inclusiv cea cu privire la referendum. Prin urmare, reglementarea sau modificarea condițiilor privind validarea referendumului este de competența exclusivă a legiuitorului, numai acesta fiind cel îndreptățit, potrivit art. 73 alin. (3) lit. d) din Constituție, să reglementeze organizarea și desfășurarea prin lege organică a acestui instrument de consultare populară". (Decizia nr. 334/2013).

Bibliografie

Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000), cu modificările ulterioare

Legea nr. 370/2004 privind alegerea Președintelui României (republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011)

Legea nr. 33/2007 privind organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul European (republicată în M. Of. nr. 627 din 31 august 2012)

Legea nr. 115/2015 privind alegerea autorităților administrației publice locale (M. Of. nr. 349 din 20 mai 2015)

Legea nr. 208/2015 privind alegerea Camerei Deputaților și Senatului, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente (M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015)

Legea nr. 288/2015 privind votul prin corespondență (M. Of. nr. 866 din 19 noiembrie 2015)

Decizia Curții Constituționale nr. 61/2010 (M. Of. nr. 76 din 3 februarie 2010)

Decizia Curții Constituționale nr. 503/2010 (M. Of. nr. 353 din 28 mai 2010)

Decizia Curții Constituționale nr. 51/2012 (M. Of. nr. 90 din 3 februarie 2012)

Decizia Curții Constituționale nr. 682/2012 (M. Of. nr. 473 din 11 iulie 2012)

Decizia Curții Constituționale nr. 731/2012 (M. Of. nr. 478 din 12 iulie 2012)

Decizia Curții Constituționale nr. 334/2013 (M. Of. nr. 407 din 5 iulie 2013)

Decizia Curții Constituționale nr. 799/2015 (M. Of. nr. 862 din 19 noiembrie 2015)

Autoritatea Electorală Permanentă, Decizii și hotărâri ale Curții Constituționale a României în materie electorală, 1990-2013

Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report – Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002)

***

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Ștefan Deaconu, Avantajele și dezavantajele diferitelor sisteme electorale, în Dreptul nr. 3/2000

Ștefan Deaconu, Instituții politice, Ed. C.H. Beck, 2012

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, vol. II, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 2ᵉ éd., Dalloz, Paris, 1999

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 14ᵉ éd., Dalloz, Paris, 2012

Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, P.U.F., Paris, 1995

Gheorghe Iancu, Sistemul electoral, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Gheorghe Iancu, Considerații teoretice și practice privind scrutinul majoritar, în *Liber Amicorum* Ioan Muraru. Despre constituționalitate și constituționalism, Ed. Hamangiu, București, 2006

Cristian Ionescu, Legile electorale pe înțelesul tuturor, Ed. All Beck, București, 2004

Philippe Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 2ᵉ éd., P.U.F., Paris, 1998

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Studii constituționale, Ed. Actami, București, 1995

Brian O'Neal, Electoral Systems, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, Canada, 1993

Bianca Selejan-Guțan, The Constitution of Romania: A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, 2016

Bianca Selejan-Guțan, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2008

Bianca Selejan-Guțan, Sisteme și drepturi electorale în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului – principii și reguli, în Pandectele Române nr. 7/2015

Bianca Selejan-Guțan, Sur la déconstitutionnalisation de la Cour constitutionnelle de la Roumanie, în Genoveva Vrabie (coord.), La Cour constitutionnelle – garant de la suprematie de la Constitution, Institutul European, Iași, 2014

Elena Simina Tănăsescu, Legile electorale. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Tudorel Toader, Marieta Safta, Repere legislative și jurisprudențiale privind votul prin corespondență, în Revista de drept constituțional, nr. 1/2015

Capitolul 5
Parlamentul

§1. Scurt istoric al parlamentului. Definiție

157. Parlamentul este, în mod tradițional, caracterizat ca fiind „organul reprezentativ al poporului", „adunarea reprezentativă", dar și „puterea legislativă" sau „organul legislativ". Aceste determinări ale parlamentului provin din aplicarea teoriilor suveranității naționale și separației puterilor.

Etimologic, termenul „parlament" provine din cuvântul francez *parler* – a vorbi, care, după cucerirea normandă, a pătruns în limba engleză și s-a impus ca denumire pentru organul ale cărui principale scopuri originare erau de a „vorbi", de a „negocia" cu monarhul.

158. Parlamentele contemporane își regăsesc **originile** în Parlamentul britanic, care datează, într-o formă incipientă, din secolul al XIII-lea. „Strămoșul" parlamentelor de astăzi este *Marele Consiliu*, înființat, în Anglia, după cucerirea normandă (inițial, s-a numit *curia major* și era alcătuit din vasalii direcți ai Coroanei). După acordarea *Magnei Carta* (1215), Marele Consiliu a constituit una din limitările puterii regale. Trebuie precizat că acest corp era alcătuit din reprezentanți ai nobilimii. În 1265, componența sa s-a lărgit, fiind alcătuit din pairi ai regatului, dar și din cavaleri și orășeni. Din secolul al XIII-lea datează, de fapt, și denumirea de „parlament", mai precis din 1295, când a fost convocat așa-numitul *Model Parliament*, sub domnia regelui Eduard I. Acest termen nu s-a impus, însă, în uzul general, în detrimentul mai vechilor termeni „consiliu" și „curie", decât în secolul al XIV-lea. Tot din acest veac datează și separarea celor două „camere" ale parlamentului englez – la 1332 apare mențiunea oficială a unei adunări a cavalerilor și orășenilor, separată de lorzi și clerici.

Remarcăm, așadar, că primele „parlamente" – denumirea a fost preluată și în Franța, cu deosebirea că adunarea astfel numită era un organ cu atribuții jurisdicționale – erau adunări de stări, și nu adunări reprezentative. Acestea erau, la început, instanțe consultative care ajutau la luarea deciziilor monarhului, dar mai târziu, printre atribuțiile lor

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

– în scopul limitării puterii regale – regăsim în principal aprobarea impozitelor. De aici, parlamentul a evoluat, primind puterea de a adopta legile și, ulterior, de a exercita controlul asupra executivului.

În ciuda componenței lor și a duratei relativ scurte, din trăsăturile acestor adunări s-au născut ideile moderne de reprezentativitate și suveranitate, precum și caracterizarea parlamentului ca organ legislativ prin excelență. Modelul britanic a devenit, în timp, „matricea" parlamentarismului modern.

159. Astăzi, termenul „parlament" desemnează „organul colegial, desemnat în mod democratic, cu caracter reprezentativ, asociat producției de norme generale și abstracte (legi formale) și abilitat să controleze alte organe" (Favoreu ș.a., 2012, p. 717) sau, într-o definiție de dicționar, „organul de guvernare prin deliberare, compus din una sau două camere în fața cărora executivul este responsabil" (Avril, Gicquel, 1998, p. 99).

Deși ar putea părea că parlamentul și parlamentarismul au ajuns la un moment de stabilitate în existența lor, astăzi există tot mai multe aspecte supuse dezbaterii privind aceste două mari instituții ale democrației, dintre care este suficient, credem, să amintim „guvernarea electronică" și, în Europa, reprezentarea la nivelul Uniunii Europene prin intermediul Parlamentului European.

160. În **România**, adunările legislative au evoluat de la componența și desemnarea specifice adunărilor de stări (cum ar fi, de exemplu, Adunarea Electivă din epoca Regulamentelor Organice) la parlament în sensul modern al termenului, de adunare desemnată prin procedee democratice (alegeri) și învestită în principal cu adoptarea legilor. Prima astfel de adunare este cea prevăzută de Convenția de la Paris (1858). Ea a fost urmată de primul parlament bicameral – instituit prin Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris – și de parlamentele create de Constituțiile din 1866 și 1923. Tradiția bicamerală inaugurată de Cuza a luat sfârșit odată cu constituțiile epocii comuniste, care instituiau un parlament unicameral și a fost reluată de Constituția din 1991.

§2. Funcțiile parlamentului

161. Într-un raport redactat pentru Conferința președinților parlamentelor din Uniunea Europeană (2000), au fost evidențiate următoarele funcții-cheie ale parlamentelor contemporane:

a) funcția deliberativă;
b) legitimarea deciziilor și politicilor colective;
c) controlul asupra guvernului și asupra altor autorități;
d) menținerea ca spațiu public de dezbatere și reflecție;
e) protecția și realizarea maximă a valorilor transparenței, responsabilității și procesului democratic deschis.

La ediția cea mai recentă a Conferinței (Roma, 2015), s-a pus accentul pe creșterea rolului parlamentului în economie și mai ales în domeniul acordurilor comerciale, precum și pe creșterea calității și efectivității dialogului politic dintre parlamentele naționale și instituțiile Uniunii Europene.

Remarcăm, așadar, că parlamentele contemporane nu mai pot fi calificate doar ca organe legislative, funcțiile lor depășind cu mult acest statut, devenind „organe multi-funcționale".

În doctrina românească (Muraru și Tănăsescu, 2006, p. 147), au fost identificate următoarele **funcții ale parlamentului**:
a) funcția legislativă;
b) stabilirea direcțiilor principale ale activității social-economice, culturale, statale și juridice;
c) alegerea, formarea, avizarea formării, numirea sau revocarea unor autorități statale;
d) controlul parlamentar;
e) conducerea în politica externă;
f) organizarea și funcționarea proprie.

Considerăm că această clasificare reflectă cel mai bine funcțiile și atribuțiile Parlamentului României, așa cum sunt prevăzute de Constituție, și că, totodată, ea cuprinde și tendințele reflectate la nivel european. De aceea, vom prelua clasificarea menționată a funcțiilor parlamentului, la care am putea adăuga funcția de „mediu de discuție publică" a principalelor probleme ale națiunii.

2.1. Funcția legislativă

162. Funcția legislativă a constituit și constituie și astăzi funcția definitorie a parlamentului, parte a funcției sale de autoritate deliberativă, de conducere: „legiferarea rămâne împuternicirea primordială a parlamentului" (Muraru și Tănăsescu, 2006, p. 149). Funcția legislativă constă în adoptarea de legi. Noţiunea de lege trebuie înţeleasă, aici, în sensul său restrâns, de act juridic normativ adoptat de parlament.

Constituţia României, în art. 61 alin. (1), confirmă importanţa funcţiei legislative a Parlamentului: „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român şi **unica autoritate legiuitoare a ţării** (s.n.)". Vom observa, deci, că exercitarea funcţiei legislative de către parlament este, de fapt, rezultatul raportului de reprezentare a poporului de către acesta, de exercitare a suveranităţii naţionale în numele titularului ei – poporul.

Cu toate acestea, Parlamentul nu exercită funcţia legislativă în mod exclusiv: anumite atribuţii ale acestei funcţii aparţin şi executivului (iniţiativa legislativă, delegarea legislativă, promulgarea legilor, exercitarea dreptului de veto), precum şi, în unele sisteme constituţionale, direct poporului (referendumul legislativ). În privinţa **iniţiativei legislative**, în unele sisteme, Guvernul deţine monopolul iniţiativei legislative (spre exemplu, în Franţa, în toate cazurile; în România, numai cu privire la proiectul legii bugetului de stat şi a bugetului asigurărilor sociale de stat), iar în altele iniţiativa legislativă nu aparţine exclusiv Guvernului, ci şi parlamentarilor sau chiar cetăţenilor.

163. În exercitarea funcţiei sale legislative, parlamentul adoptă trei categorii de legi: legi constituţionale, legi organice şi legi ordinare. Sfera acestora este determinată, parţial, de art. 73 din Constituţie.

Legile constituţionale sunt cele de revizuire a Constituţiei şi sunt adoptate după o procedură distinctă, ce a fost deja examinată.

Legile organice sunt legi de o importanţă deosebită în cadrul sistemului normativ-juridic şi statal. Articolul 73 alin. (3) enumeră o parte din domeniile rezervate de Constituţie legilor organice.

Legile ordinare sunt acele legi care se adoptă în toate celelalte domenii ale vieţii sociale.

De asemenea, mai trebuie precizat că funcţia legislativă a Parlamentului are o serie de **limite**, izvorâte, pe de o parte, din principiul general al supremaţiei constituţiei şi, în special, din consacrarea constituţională a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului şi a garanţiilor acestora. O altă categorie de limite ale funcţiei legislative rezultă din principiul separaţiei puterilor şi vizează relaţia autorităţii legiuitoare cu celelalte autorităţi publice, în special cu Preşedintele României şi cu Guvernul.

2.2. Funcția de stabilire a direcțiilor și politicilor publice, interne și externe

164. Această funcție a Parlamentului este și ea derivată din exercitarea de către acesta a suveranității naționale. Dintre principalele atribuții ale parlamentului în îndeplinirea acestei funcții, amintim:

– aprobarea bugetului de stat [art. 65 alin. (2) lit. b) din Constituție];

– aprobarea programului Guvernului [art. 103 alin. (3) din Constituție];

– reglementarea celor mai importante domenii ale vieții sociale, prin adoptarea de legi organice [art. 73 alin. (3) din Constituție];

– primirea mesajului Președintelui României [art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție];

– declararea mobilizării totale sau parțiale [art. 65 alin. (2) lit. c) din Constituție];

– declararea stării de război [art. 65 alin. (2) lit. d) din Constituție];

– examinarea unor rapoarte ale unor autorități (Curtea de Conturi, Consiliul Suprem de Apărare a Țării, Avocatul Poporului etc.) ș.a.

2.3. Funcția de desemnare și avizare a unor autorități publice

165. Această funcție a apărut pentru a consolida poziția dominantă a parlamentului față de celelalte autorități publice, în cadrul regimului parlamentar. Chiar și în regimurile prezidențiale (ca, de exemplu, în SUA), parlamentul are competența de a-și da avizul sau acordul privind numirea în înalte funcții de către președintele țării (în SUA, de pildă, este vorba de numirea în funcția de ambasador, consul sau de judecător al Curții Supreme, numire supusă validării Senatului SUA).

În România, această funcție a Parlamentului se realizează prin exercitarea următoarelor atribuții:

– acordarea votului de încredere programului și listei Guvernului [art. 103 alin. (3) din Constituție];

– retragerea încrederii acordate Guvernului (art. 113 din Constituție);

– suspendarea din funcție a Președintelui României (art. 95 din Constituție);

– numirea Avocatului Poporului [art. 65 alin. (2) lit. i) din Constituție];

– numirea a 6 judecători la Curtea Constituțională, câte 3 de către fiecare cameră [art. 142 alin. (3) din Constituție];

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

– numirea, la propunerea Președintelui României, a directorilor serviciilor de informații [art. 65 alin. (2) lit. h) din Constituție].

2.4. Funcția de control

166. Controlul parlamentar este una dintre cele mai importante funcții ale parlamentelor contemporane. Acest control a fost calificat, în doctrină, ca fiind **necesar și deplin** și cu manifestare diferențiată, în funcție de natura organului sau activității controlate.

Funcția de control a Parlamentului se exercită printr-o diversitate de forme și mijloace, potrivit prevederilor constituționale în materie. Remarcăm, în primul rând, faptul că acest control se exercită cu precădere asupra activității executive și asupra administrației publice, fie direct de către parlament, fie indirect, prin intermediul *ombudsman*-ului. Formele și mijloacele de exercitare a controlului parlamentar în România se pot clasifica în mai multe categorii: controlul exercitat prin rapoarte și mesaje; controlul exercitat prin comisiile parlamentare; controlul exercitat prin întrebări și interpelări; controlul exercitat prin solicitarea de informații; controlul exercitat prin primirea și soluționarea de petiții; controlul exercitat prin Avocatul Poporului.

167. Controlul prin rapoarte și mesaje se exercită asupra autorităților care, potrivit Constituției, au obligația de a prezenta astfel de rapoarte și mesaje Parlamentului. Obligația de a prezenta rapoarte aparține, de regulă, acelor autorități în numirea cărora este implicat Parlamentul sau una din camerele acestuia. Parlamentul României exercită un astfel se control prin:

– primirea mesajului Președintelui României [art. 88 și art. 65 alin. (2) lit. a) din Constituție];

– ascultarea și aprobarea programului Guvernului (art. 103 din Constituție);

– primirea raportului anual al Curții de Conturi [art. 140 alin. (2) din Constituție];

– primirea rapoartelor Avocatului Poporului (art. 60 din Constituție).

168. Controlul exercitat prin comisiile parlamentare se practică, de regulă, fie prin comisiile de anchetă – asupra unor probleme controversate în legătură cu activitatea executivului –, fie prin comisiile de specialitate ale Parlamentului, asupra unor probleme curente (de exemplu, audierea unor persoane propuse pentru numirea în funcția de ministru). Comisiile de anchetă sunt expres menționate de art. 64 alin. (4) din Constituție. Aceste comisii au ca scop „obținerea de informații asupra unui subiect determinat și prezentarea acestora, împreună cu concluziile rezultate, plenului adunării, în vederea exercitării controlului parlamentar asupra activității executivului sau asupra altor aspecte ale vieții economice și sociale a țării" (Muraru și Constantinescu, 2005, p. 92). Comisiile de anchetă sunt reglementate și de regulamentele celor două camere (art. 73-79 din Regulamentul Camerei Deputaților și art. 79-80 din Regulamentul Senatului).

169. Controlul exercitat prin întrebări și interpelări are ca obiect anumite aspecte ale activității executivului. Dreptul de a adresa întrebări și interpelări aparține deputaților și senatorilor potrivit art. 112 din Constituție. Din regulamentele Camerelor rezultă că **întrebarea** constă într-o simplă cerere de a răspunde dacă un fapt este adevărat, dacă o informație este exactă, dacă Guvernul și celelalte organe ale administrației publice înțeleg să comunice Camerei informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților sau de comisiile permanente ori dacă Guvernul are intenția de a lua o hotărâre într-o problemă determinată. Întrebările pot fi orale sau scrise, iar regulamentele conțin prevederi detaliate asupra modului de adresare a acestora, precum și modului în care se răspunde la întrebările parlamentarilor.

La rândul său, **interpelarea** constă într-o cerere adresată Guvernului de un grup parlamentar, de unul sau mai mulți deputați, prin care se solicită explicații asupra politicii Guvernului în probleme importante ale activității sale interne sau externe. Guvernul și fiecare dintre membrii săi sunt obligați să răspundă la interpelări în cel mult două săptămâni. Dacă se consideră necesar, discuțiile asupra unei interpelări se pot încheia printr-o moțiune. Regulamentele Camerelor stabilesc și în cazul interpelărilor reguli detaliate privind adresarea și răspunsurile. Spre deosebire de întrebări, interpelările se adresează numai în scris.

170. Controlul exercitat prin solicitarea de informații. Dreptul de a solicita și a obține informațiile necesare exercitării controlului parlamentar este reglementat de art. 111 alin. (1) din Constituție:

> „Guvernul și celelalte organe ale administrației publice, în cadrul controlului parlamentar al activității lor, sunt obligate să prezinte informațiile și documentele cerute de Camera Deputaților, de Senat sau de comisiile parlamentare, prin intermediul președinților acestora (...)".

Reglementările detaliate privind exercitarea acestui control se găsesc în regulamentele camerelor. De exemplu, potrivit art. 207 din Regulamentul Camerei Deputaților, Camera Deputaților și deputații au dreptul să obțină informațiile necesare în vederea desfășurării activității lor din partea organelor administrației publice.

În cazul în care informațiile sau documentele solicitate privesc, potrivit legii, secrete de stat, Guvernul informează Camera Deputaților despre aceasta, iar Camera decide în ședință secretă. Documentele solicitate se restituie după consultare. De asemenea, deputatul poate solicita de la organele administrației publice centrale, printr-o cerere adresată președintelui Camerei Deputaților sau președintelui comisiei permanente din care face parte, orice informații sau documente, în copie certificată, utile pentru desfășurarea activității sale. Cererea poate fi refuzată în cazul în care aceasta privește secrete de stat de importanță deosebită. Refuzul se aduce la cunoștință Camerei Deputaților, care va decide în ședință secretă.

171. Controlul exercitat prin primirea și soluționarea petițiilor cetățenilor. În cadrul funcției sale de control, Parlamentul are dreptul de a primi petiții din partea cetățenilor. Petițiile se pot adresa fie deputaților și senatorilor, fie Camerelor Parlamentului, prin intermediul comisiilor acestora. De exemplu, potrivit Regulamentului Camerei Deputaților, oricine are dreptul de a se adresa cu petiții Camerei Deputaților. Petițiile vor fi prezentate în scris și semnate, precizându-se domiciliul petiționarului sau al unuia dintre petiționari, dacă sunt mai mulți.

Petițiile înregistrate se transmit Comisiei pentru cercetarea abuzurilor, corupției și pentru petiții și altor comisii permanente, spre dezbatere și soluționare. Oricare membru al Camerei poate lua cunoștință de conținutul unei petiții, adresându-se în acest sens președintelui comisiei sesizate.

Comisia va decide, în termen de cel mult 10 zile, dacă va trimite petiția unei autorități publice competente ori o va clasa sau, în cazuri deosebite, dacă o va prezenta Camerei, iar petiționarului i se aduce la cunoștință soluția adoptată.

172. Controlul exercitat prin Avocatul Poporului este o formă a controlului parlamentar indirect asupra administrației publice, exercitat prin instituția independentă a *ombudsman*-ului. Este vorba despre un control parlamentar, deoarece, pe de o parte, Avocatul Poporului este numit de Parlament, iar, pe de altă parte, Avocatul Poporului prezintă un raport anual Parlamentului, prin care acesta ia cunoștință de problemele care au făcut obiectul activității instituției.

2.5. Funcția de conducere în politica externă

173. Această funcție a Parlamentului se realizează prin îndeplinirea, de către acesta, a unor atribuții constituționale în domeniul politicii externe a statului:

a) ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale;
b) declararea stării de război;
c) suspendarea sau încetarea ostilităților militare.

2.6. Funcția de „mediu de discuție publică"

174. Această funcție se realizează prin intermediul parlamentarilor și a relației pe care aceștia o mențin cu alegătorii și cu circumscripțiile electorale în care au fost aleși. Parlamentele contemporane devin tot mai mult „tribuna" de dezbateri pentru principalele probleme ale națiunii, de care iau cunoștință prin informațiile primite sau solicitate de parlamentari. Această funcție este strâns legată și de controlul exercitat de Parlament prin soluționarea petițiilor și sesizărilor adresate de cetățeni fie parlamentarilor, fie direct Camerelor, prin comisiile pentru petiții.

2.7. Atribuții ale Parlamentului în legătură cu organizarea sa internă și cu funcționarea sa

175. Aceste atribuții formează o funcție de reglementare a activității proprii a Parlamentului și sunt următoarele:

a) validarea sau anularea alegerii parlamentarilor;

b) adoptarea regulamentelor de organizare și funcționare;
c) alegerea organelor interne ale camerelor;
d) stabilirea bugetului propriu;
e) atribuții privind statutul deputaților și senatorilor.

§3. Structura parlamentului

176. Din punctul de vedere al structurii, parlamentele contemporane sunt de două feluri: monocamerale și bicamerale. **Monocameralismul** predomină în statele Europei de Nord, dar întâlnim astfel de parlamente și în Ungaria, Grecia și Portugalia. Majoritatea statelor europene, însă, au optat pentru parlamente bicamerale.

Bicameralismul este soluția structurală firească pentru statele federale, unde un corolar al principiului participării este principiul dublei legitimități a parlamentului – cea democratică și cea decurgând din reprezentarea statelor componente. În aceste state, a doua cameră reprezintă statele componente, având o așa-numită „legitimitate concurentă" legitimității democratice pure a primei camere.

În **statele unitare**, necesitatea bicameralismului nu apare atât de evidentă, dacă ne raportăm doar la criteriul structurii de stat. Cu toate acestea, multe state unitare preferă încă varianta parlamentului bicameral, susținută de o serie de argumente. În alte state unitare, s-a ajuns la desființarea celei de-a doua camere, din cauza inutilității sale, și la menținerea unui parlament unicameral (de exemplu, în Suedia și Danemarca). În unele state unitare, dar cu structură regională (cum sunt Spania sau Italia), cea de-a doua cameră a parlamentului asigură reprezentarea teritorială a regiunilor.

177. Din punct de vedere **istoric**, bicameralismul este justificat de două motive: asigurarea unei garanții a reprezentării aristocrației (pornind de la modelul britanic al Camerei Lorzilor) și caracterul federal al statului. Acesta din urmă este singurul care a rămas în actualitate, în timp ce justificarea bicameralismului parlamentelor contemporane ale statelor unitare ține de un cu totul alt ordin de argumente. Acestea țin mai mult de aplicarea teoriei separației puterilor, dar și de grija pentru moderarea sau „ponderarea" puterii legislative, ca și pentru calitatea legiferării.

Astfel, principalele argumente invocate în favoarea bicameralismului sunt:

a) aplicarea principiului separației puterilor în sânul legislativului, pornind de la teoria lui Montesquieu – *„le pouvoir arrête le pouvoir"* – pentru a evita concentrarea puterii parlamentului și transformarea lui într-un „dictator";

b) necesitatea de moderare sau de ponderare a puterii legislative, argument strâns legat de primul și care vizează, între altele, „garantarea respectului minorității politice împotriva posibilelor excese ale majorității" (Grewe, Ruiz-Fabri, 1995, p. 458);

c) garantarea calității în activitatea legislativă, prin supunerea proiectelor legislative unei duble analize.

Aceste argumente pot fi lesne utilizate și pentru a combate soluția bicameralismului: de exemplu, dubla analiză a proiectelor de legislație prezintă și riscul îngreunării procesului de legiferare, ca și al conflictelor între cele două camere.

Principala justificare a bicameralismului în parlamentele contemporane rămâne necesitatea ponderării puterii legislative.

În schimb, cei care pledează pentru monocameralism invocă principiile democrației clasice, în cadrul căreia este exprimată voința majorității prin intermediul unei adunări unice aflate sub controlul poporului.

178. Pentru a răspunde cu adevărat acestei necesități și pentru a evita inconvenientele invocate de detractorii săi, structura bicamerală a parlamentului trebuie să îndeplinească unele condiții, rezultate în mare parte din practică: condiția legitimității și condiția diferențierii dintre camere. Aceasta din urmă constituie și criteriul clasificării sistemelor bicamerale în sisteme bicamerale **egalitare** și sisteme bicamerale **inegalitare**. Dintre acestea, cel mai răspândit este bicameralismul inegalitar.

179. Bicameralismul **inegalitar** presupune existența unor diferențe notabile între cele două camere. În acest sistem, condiția legitimității se subordonează celei a diferențierii: de multe ori, modul de desemnare a membrilor celei de-a doua camere diferă substanțial față de prima cameră:

– printr-un mod de alegere diferit (de exemplu, Senatul francez este ales prin vot indirect; în Irlanda, membrii celei de-a doua camere sunt aleși după un criteriu elitist de către instituțiile de învățământ superior);

– prin impunerea unor condiții de vârstă diferite pentru aleșii și alegătorii celei de-a doua camere;

– prin structură (de exemplu, în Italia, Președintele Republicii poate numi cinci senatori pe viață);

– prin decuparea diferită a circumscripțiilor electorale;

– prin stabilirea unei norme de reprezentare diferite.

De asemenea, diferențierile pot marca **atribuțiile** celor două camere, în mod special prin ierarhizarea lor. Această ierarhizare, deși nu apare expres menționată întotdeauna, poate reieși din unele prevederi constituționale și legale relative la alcătuirea și atribuțiile camerelor: stabilirea unor competențe diferite, inferioritatea numerică a celei de-a doua camere. Un alt factor de diferențiere poate consta în instituirea unei ordini obligatorii de deliberare în procesul legislativ, în care una din camere devine cameră de reflecție și cealaltă cameră decizională. Această diferențiere se face, de regulă, în funcție de domeniul de legiferare.

În orice caz, diferențierea celor două camere este o condiție a eficienței și lipsei de rigiditate în funcționarea unui parlament bicameral. În absența unei asemenea diferențieri, menținerea structurii bicamerale nu se mai justifică. De altfel, bicameralismul a dispărut în unele state, tocmai din cauza caracterului său **egalitar** (în Suedia și Danemarca). Cu toate acestea, trebuie precizat că, și în cazul parlamentelor unicamerale, s-au creat mecanisme destinate a asigura un echilibru în activitatea legislativă, cum este condiția adoptării unui text de lege după mai multe „lecturi" succesive.

180. Structura bicamerală a parlamentului este una din tradițiile constituționale ale României moderne. Primul legislativ bicameral românesc a fost instituit prin Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris, care a creat cea de-a doua cameră a parlamentului, după modelul Senatului francez, denumită Corp ponderator. Acesta era, însă, mai mult decât o cameră legislativă, un instrument prin care domnul își exercita controlul asupra legislativului.

Sub imperiul Constituțiilor din 1866, 1923 și 1938, structura bicamerală a parlamentului a fost menținută, prin Camera Deputaților și Senat. Diferențierile dintre cele două camere rezultau mai ales din modul lor de recrutare (pentru alegerea Senatului, se impunea, de exemplu, un cens mai ridicat). În perioada comunistă (1948-1989),

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

legislativul român a avut o structură monocamerală, iar din 1991, s-a revenit la structura bicamerală.

181. Dintre argumentele formulate în cadrul dezbaterilor din Adunarea Constituantă în favoarea structurii bicamerale a parlamentului, Ioan Muraru și Mihai Constantinescu rețin:

- „necesitatea de a se evita «dictatul Parlamentului»";
- „o lege analizată de mai multe persoane, constituite în două camere diferite, dă o garanție în plus";
- „asigurarea unor garanții suplimentare pentru aplicarea principiilor democratice și eliminarea unor greșeli în activitatea uneia sau alteia din camere" etc. (Muraru și Constantinescu, 2005, p. 74).

182. Legiuitorul constituant din 1991 a optat pentru varianta unui **bicameralism cvasi-egalitar**, care a generat numeroase critici în literatura de specialitate, dintre care amintim:

– bicameralismul nu a fost consacrat în mod riguros în materie legislativă, deoarece, în caz de divergență și dacă comisia de mediere nu ajunge la un acord sau dacă una din camere nu aproba raportul comisiei de mediere, textele aflate în divergență se supuneau dezbaterii camerelor în ședință comună, ceea ce însemna funcționarea parlamentului ca o cameră unică (Drăganu, 2003);

– diminuarea ponderii politice a Senatului în cadrul ședințelor comune;

– numărul disproporționat de ridicat al parlamentarilor.

183. Datorită acestor critici, tezele revizuirii Constituției au inclus și modificări importante privind competența camerelor, în mod special în procedura de legiferare, care să justifice menținerea structurii bicamerale. Asupra acestor diferențieri vom reveni în cadrul analizei procesului de legiferare.

Alte diferențieri au fost eliminate: dacă în varianta inițială a Constituției, Avocatul Poporului era numit de Senat, acum el este numit de cele două Camere, în ședință comună.

Au rămas neschimbate diferențele legate de vârsta candidaților și de norma de reprezentare. Astfel, dacă pentru a fi eligibil în Camera Deputaților, cetățeanul trebuie să fi împlinit vârsta de 23 de ani, eligibilitatea în Senat presupune împlinirea unei vârste mai mari, de 33 de ani (în varianta inițială, 35 de ani). Cât privește norma de reprezentare pentru atribuirea mandatelor, aceasta este de un deputat la 73.000 de locuitori și un senator la 168.000 de locuitori.

Cu toate schimbările intervenite ca urmare a revizuirii, doctrina a păstrat o mare parte din critici, în special referitoare la noua procedură legislativă, dar și la sistemul de alegere a celor două Camere. Astfel, Tudor Drăganu arăta că, în condițiile în care ambele Camere continuă să fie alese printr-un scrutin bazat pe principiul reprezentării proporționale, configurația lor politică nu se va putea deosebi prea mult, așa încât „consacrarea constituțională a sistemului bicameral ar fi greu de justificat". Tot profesorul Drăganu conchidea:

> „Constituția revizuită instaurează un sistem care se pretinde bicameral, dar funcționează în mod curent ca un sistem unicameral, condamnat să încalce, prin anumite aspecte ale lui, cele mai elementare principii ale regimului parlamentar și care cuprinde în sine pericolul producerii în viitor a unor grave disfuncționalități în înfăptuirea activității legislative". Și profesorul Ion Deleanu a criticat reglementarea constituțională a sistemului bicameral și noile criterii de departajare a atribuțiilor Camerelor, calificându-le drept „artificiale".

Nu numai doctrina, ci și Curtea Constituțională, în decizia prin care s-a pronunțat asupra propunerii de revizuire a Constituției (Decizia nr. 148/2003), și-a exprimat mari rezerve față de soluția adoptată de legiuitorul constituant derivat, fără ca aceste critici să aibă, însă, vreun ecou în varianta finală, aprobată prin referendum.

184. În anul 2009, Președintele României a convocat un referendum consultativ, care a avut ca obiect două întrebări: una privind trecerea la parlamentul unicameral și a doua privind impunerea unui număr maxim de 300 de parlamentari. Referendumul a fost validat și peste 77% dintre alegătorii care au participat (aprox. 53% din numărul total de alegători) au răspuns „da" la ambele întrebări. Fiind un referendum consultativ, acesta nu produce efecte juridice privind o eventuală revizuire a Constituției. De altfel, este chiar discutabilă organizarea unui referendum care ar putea avea ca efect o astfel de revizuire, deoarece, în România, inițiativa și procedura revizuirii sunt strict reglementate de Constituție, iar referendumul legislativ (inclusiv privind legile constituționale) este neconstituțional.

185. În anul 2011, a existat o inițiativă de revizuire a Constituției, în sensul introducerii unicameralismului, inițiativă al cărei autor a fost Președintele României, dar care a fost introdusă la Parlament de către un grup parlamentar. Această inițiativă a fost respinsă în anul 2013. În decizia pronunțată din oficiu asupra acestei inițiative, Curtea Constituțională a arătat că

> „această modificare nu pune în discuție niciuna dintre limitele revizuirii prevăzute de art. 152 din Constituție, ci reprezintă exclusiv o opțiune politică asupra căreia se vor pronunța participanții la procedura de revizuire a Constituției. Nu trebuie ignorate totuși, în exprimarea acestei opțiuni, tradiția statului român și avantajele pe care le oferă o structură bicamerală a Parlamentului în raport cu cea unicamerală. Curtea reține în acest sens că, în mod tradițional, Parlamentul României a avut o structură bicamerală. (...) Avantajele pe care structura bicamerală a forului legiuitor le prezintă sunt evidente. Astfel, se evită concentrarea puterii în Parlament, întrucât Camerele acestuia se vor împiedica reciproc să devină suport al unui regim autoritar. Totodată, se asigură dezbateri și un cadru de analiză succesivă a legilor de către două corpuri diferite ale forului legiuitor, ceea ce oferă o mai mare garanție a calității actului legislativ. (...) Atât tradiția care, fiind legată de ființa statului român, îl definește și îl reprezintă, cât și avantajele enunțate constituie puternice motive de reflecție cu prilejul opțiunii pentru una dintre cele două formule: unicameralism sau bicameralism" (Decizia nr. 799/2011).

În concluzie, bicameralismul a fost considerat ca fiind unul din elementele tradițiilor democratice ale poporului român, „legate de ființa statului român", motiv pentru care nu s-a dat curs propunerii de revizuire. Nici în procesul de revizuire început în 2013 și aflat încă în curs, nu s-a prevăzut vreo modificare a structurii actuale a Parlamentului.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

186. Curtea Constituțională s-a pronunțat și ea asupra bicameralismului în jurisprudența sa. Astfel, de exemplu, Curtea a argumentat că

> „modificările și completările pe care Camera decizională le aduce asupra proiectului de lege adoptat de prima Cameră sesizată trebuie să se raporteze la materia avută în vedere de inițiator și la forma în care a fost reglementată de prima Cameră. Altfel, se ajunge la situația ca o singură Cameră, și anume Camera decizională, să legifereze, ceea ce contravine principiului bicameralismului" (Decizia nr. 472/2008).

Pe de altă parte, într-o altă decizie, Curtea și-a nuanțat opinia, arătând că, totuși, Camera decizională are dreptul de a „introduce în textul legii prevederi noi care țin de competența sa decizională și care au legătură directă și indisolubilă cu textul inițial" (Decizia nr. 1466/2009). Așadar, pentru ca principiul bicameralismului să fie respectat nu este absolut necesar ca ambele camere să se pronunțe asupra unei prevederi legale. Cu toate acestea, dacă există „deosebiri majore de conținut juridic între formele adoptate de cele două camere", acest principiu este încălcat (Decizia nr. 413/2010).

O altă regulă dedusă de Curte cu privire la principiul bicameralismului privește inițiativa legislativă: „o inițiativă legislativă poate fi modificată sau completată de prima Cameră sesizată fără ca decizia acesteia să fie limitată de conținutul inițiativei legislative în forma depusă de inițiator" (Decizia nr. 1018/2010). În aceeași decizie, Curtea a afirmat și dreptul propriu de decizie al fiecărei Camere cu privire la inițiativa legislativă cu care sunt sesizate, cu singura limitare privind obligativitatea dezbaterii în ambele Camere a acelorași texte.

§4. Organizarea și funcționarea parlamentului

4.1. Organizarea internă a parlamentului

187. Principiul care guvernează organizarea parlamentului este cel al **autonomiei** camerelor, expresie a independenței parlamentarilor în exercitarea mandatului lor. Această autonomie se manifestă sub următoarele aspecte: autonomia regulamentară în organizarea și funcționarea camerelor; autonomia financiară a camerelor, potrivit unui buget propriu; structura politică specifică a fiecărei camere; organele proprii de lucru ale fiecărei camere.

Organizarea internă a Parlamentului României cuprinde, potrivit art. 64 din Constituție: birourile permanente, grupurile parlamentare și comisiile parlamentare. Constituția stabilește principiile generale ale acestor formațiuni, iar reglementările de detaliu sunt stabilite de regulamentele celor două camere. Principiul care guvernează formarea acestor organisme este cel al configurației politice a Camerelor, definit de Curtea Constituțională ca fiind

> „compunerea Camerei, rezultată din alegeri, pe baza proporției pe care grupurile parlamentare o dețin în totalul membrilor Camerei respective” (Decizia nr. 601/2005; pentru detalii privind acest principiu în jurisprudența Curții Constituționale, a se vedea Toader și Safta, 2015, p. 176).

4.1.1. Birourile permanente

188. Birourile permanente sunt organe interne ale camerelor ce au o serie de atribuții privind organizarea și desfășurarea lucrărilor acestora. Articolul 64 alin. (2) din Constituție prevede că fiecare cameră își alege un birou permanent. Componența acestor birouri este stabilită de regulamente: un președinte, vice-președinți, secretari și chestori. Președinții camerelor se aleg pe durata mandatului camerelor, iar ceilalți membri ai biroului permanent sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni. Membrii birourilor permanente pot fi revocați înainte de expirarea mandatului.

Reglementările de detaliu în această privință se găsesc în regulamentele camerelor. De exemplu, Regulamentul Camerei Deputaților prevede, în art. 21 că după constituirea legală a Camerei, se aleg președintele Camerei Deputaților și apoi ceilalți membri ai Biroului permanent al acesteia. Președintele Camerei Deputaților este și președintele Biroului permanent, din care mai fac parte 4 vicepreședinți, 4 secretari și 4 chestori. Biroul permanent se alcătuiește prin negocieri între liderii grupurilor parlamentare, respectându-se configurația politică a camerei, așa cum rezultă din constituirea grupurilor parlamentare.

Potrivit art. 22 din același regulament, Președintele Camerei Deputaților este ales pe durata mandatului Camerei, prin vot secret, cu buletine de vot pe care sunt înscrise numele și prenumele tuturor candidaților propuși de grupurile parlamentare. Fiecare grup parlamentar poate face o singură propunere. Este declarat ales președinte al Camerei Deputaților candidatul care a întrunit votul majorității deputaților.

Alegerea vicepreședinților, a secretarilor și a chestorilor care compun Biroul permanent se face la propunerea grupurilor parlamentare, potrivit configurației politice a camerei. Vicepreședinții, secretarii și chestorii sunt aleși la începutul fiecărei sesiuni ordinare. Oricărui membru al Biroului permanent al Camerei Deputaților i se poate revoca mandatul înainte de expirarea acestuia, la cererea motivată a grupului parlamentar care l-a propus sau a cel puțin unei treimi din numărul deputaților provenind din minimum trei grupuri parlamentare.

189. Potrivit art. 32 din Regulamentul Camerei, biroul permanent al Camerei Deputaților are următoarele atribuții:

a) propune Camerei data începerii și data încheierii sesiunilor parlamentare;

b) solicită președintelui Camerei convocarea unei sesiuni extraordinare;

c) supune aprobării Camerei Deputaților regulamentul acesteia, precum și propunerile de modificare;

d) prezintă Camerei Deputaților spre aprobare proiectul de buget al acesteia și contul de încheiere a exercițiului bugetar. (...);

e) pregătește și asigură desfășurarea în bune condiții a lucrărilor Camerei Deputaților;

f) primește sub formă electronică și asigură difuzarea pe site-ul Camerei Deputaților a proiectelor de legi, propunerilor legislative, proiectelor de hotărâri ale Camerei Deputaților, amendamentelor primite de la Guvern și rapoartelor comisiilor parlamentare, în ordinea depunerii acestora la Secretariatul general al Camerei Deputaților;

g) hotărăște, în cazul inițiativelor legislative, reținerea lor spre dezbatere și adoptare ca primă Cameră sesizată sau trimiterea la Senat a celor pentru care Camera Deputaților este Cameră decizională;

h) difuzează la casetele deputaților programul de lucru, ordinea de zi, informarea cu privire la inițiativele legislative înregistrate la Biroul permanent al Camerei Deputaților, proiectele de hotărâri ale Camerei Deputaților, legile adoptate cu privire la care deputații pot sesiza

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Curtea Constituțională, precum și alte documente care nu sunt menționate la lit. f);

i) întocmește proiectul ordinii de zi a ședințelor Camerei Deputaților și al programului de lucru al acesteia, pe care le transmite Comitetului liderilor grupurilor parlamentare spre dezbatere și aprobare;

j) rezolvă orice sesizare privind situația de incompatibilitate, vacantare, blocaj, obstrucționare sau comportament abuziv din partea biroului comisiei sau a unui grup de deputați al unei comisii permanente, nerezolvată de comisia respectivă;

k) îndeplinește atribuțiile care îi revin în privința examinării parlamentare a proiectelor de acte legislative și a proiectelor de acte fără caracter legislativ ale Uniunii Europene, precum și a altor documente din domeniul afacerilor europene, potrivit prezentului regulament;

l) organizează relațiile Camerei cu parlamentele altor state și cu organizațiile parlamentare

(...)

n) avizează și supune aprobării plenului Camerei Deputaților structura organizatorică și statul de funcții ale serviciilor Camerei Deputaților;

o) aprobă Regulamentul de organizare și funcționare a serviciilor Camerei Deputaților;

p) adoptă, cu respectarea prevederilor legale și regulamentare, decizii privind activitatea sa, activitatea deputaților și a personalului Camerei; deciziile Biroului permanent se publică pe site-ul Camerei Deputaților, cu excepția celor care cuprind informații clasificate;

r) conduce și controlează serviciile Camerei Deputaților;

(...)

ș) propune Camerei Deputaților numirea secretarului general și a 2 secretari generali adjuncți;

t) îndeplinește orice alte atribuții prevăzute de regulament, alte dispoziții legale sau însărcinări date de Camera Deputaților.

Reguli similare sunt prevăzute de Regulamentul Senatului, privind biroul permanent al acestuia.

190. La rândul său, **președintele** Camerei are următoarele atribuții stabilite de Regulamente:

a) convoacă membrii Camerei în sesiuni ordinare sau extraordinare;

b) conduce lucrările Camerei, asistat obligatoriu de 2 secretari, și asigură menținerea ordinii în timpul dezbaterilor, precum și respectarea regulamentului;

c) acordă cuvântul, moderează discuțiile, sintetizează problemele puse în dezbatere, stabilește ordinea votării, precizează semnificația votului și anunță rezultatul acestuia;

d) conduce lucrările ședințelor Biroului permanent;

e) convoacă Comitetul ordinii de zi, prezidează lucrările acestuia și îi supune spre aprobare proiectele ordinii de zi și programului de lucru ale Camerei;

f) sesizează Curtea Constituțională în condițiile prevăzute la art. 146 lit. a), b), c) și e) din Constituția României;

g) președintele Camerei Deputaților asigură trimiterea de îndată la Senat, spre dezbatere, a proiectelor de legi adoptate sau respinse de Cameră sau, după caz, Președintelui României, spre promulgare, a legilor votate, în termenele stabilite de lege;

h) reprezintă Camera în relațiile interne și externe.

191. Secretarii biroului permanent au următoarele atribuții: întocmesc lista înscrierilor la cuvânt, pe baza solicitărilor, în ordinea în care au fost făcute; prezintă propunerile, amendamentele și orice alte comunicări adresate Camerei, efectuează apelul nominal, consemnează rezultatul votului, țin evidența hotărârilor adoptate, veghează la întocmirea stenogramelor, îl asistă pe președinte în realizarea atribuțiilor ce îi revin și îndeplinesc orice alte sarcini primite de la acesta sau de la Biroul permanent.

La rândul lor, **chestorii** verifică modul de gestionare a patrimoniului, funcționarea și calitatea serviciilor Camerei și fac propuneri corespunzătoare Biroului permanent. Exercită controlul financiar asupra cheltuielilor efectuate, prezintă Biroului permanent proiectul de buget al Camerei și contul de încheiere a exercițiului bugetar anual, asigură menținerea ordinii în localul Camerei și îndeplinesc alte atribuții, în conformitate cu dispozițiile președintelui acesteia sau ale Biroului permanent.

4.1.2. Grupurile parlamentare

192. Grupurile parlamentare sunt structuri organizatorice interne ale camerelor, alcătuite pe criterii de afinitate politică a deputaților, respectiv senatorilor. Scopul lor este de a asigura „legătura dintre

BCU ASE CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

acțiunea instituțională a Parlamentului și cea partizană" (Muraru și Constantinescu, 2005, p. 105).

Modul de alcătuire și rolul grupurilor parlamentare sunt reglementate în detaliu de regulamentele camerelor. Astfel, de exemplu, Regulamentul Camerei Deputaților prevede că grupurile parlamentare sunt structuri ale Camerei Deputaților. Ele se pot constitui din cel puțin 10 deputați care au candidat în alegeri pe listele aceluiași partid politic, ale aceleiași formațiuni politice, alianțe politice sau alianțe electorale.

Un deputat sau un senator nu poate face parte din mai mult de un grup parlamentar. De asemenea, deputații unui partid politic sau ai unei formațiuni politice nu pot constitui decât un singur grup parlamentar. Fiecare grup parlamentar își desemnează un lider, care prezintă Camerei denumirea acestuia, precum și componența lui numerică și nominală.

193. Rolul grupurilor parlamentare se manifestă sub următoarele aspecte: propunerile pentru alegerea membrilor biroului permanent al camerei și a comisiilor parlamentare; propunerile de amendamente la proiectele de legi sau propunerile legislative; sesizarea Curții Constituționale privind controlul constituționalității regulamentului camerei; propuneri privind modificarea ordinii de zi a ședințelor ș.a.

4.1.3. Comisiile parlamentare

194. Comisiile parlamentare sunt „organisme interne de lucru" ale camerelor, care au un rol important în activitatea parlamentului, ele fiind considerate astăzi elemente esențiale pentru exercitarea funcțiilor parlamentare. Practic, cea mai mare parte a activității parlamentare se desfășoară în cadrul comisiilor.

Articolul 40 din Regulamentul Camerei Deputaților definește comisiile ca fiind organe de lucru ale Camerei Deputaților, înființate cu scopul de a îndeplini însărcinările care le sunt încredințate în vederea pregătirii lucrărilor Camerei.

195. Comisiile parlamentare se pot clasifica după mai multe criterii. După criteriul **duratei** lor, există comisii **permanente** și comisii **temporare**. Comisiile permanente sunt alese pe toată durata legislaturii, în timp ce comisiile temporare sunt constituite pe o perioadă determinată, pentru soluționarea unei anumite probleme.

După criteriul obiectului de activitate, există comisii **speciale**, comisii de **anchetă** și comisii **de mediere**.

De asemenea, există comisii **comune** și comisii **proprii** ale fiecărei camere. În sistemul parlamentar britanic există și o categorie de comisii fără specializare, numite *standing committees*, care sunt desemnate să examineze unele proiecte de lege determinate de președintele Camerei Comunelor (*speaker*).

196. Comisiile parlamentare se alcătuiesc tot după principiul configurației politice a fiecărei camere. Pentru fiecare comisie numărul de locuri care revine fiecărui grup parlamentar sau deputaților independenți se stabilește de cameră, la propunerea biroului permanent. Propunerile de membri ai comisiilor se vor face, în termenul stabilit de președintele camerei, de către grupurile parlamentare, în limita locurilor stabilite potrivit algoritmului politic. Membrii comisiilor sunt desemnați prin acordul liderilor grupurilor parlamentare, cu respectarea configurației politice a camerei.

197. Cele mai importante comisii parlamentare sunt comisiile **permanente**. Acestea sunt alcătuite, pe lângă principiul configurației politice, și pe criteriul specializării pe domenii, pentru a asigura o activitate cât mai eficientă în pregătirea lucrărilor camerelor. De exemplu, Camera Deputaților are următoarele comisii permanente:

1. Comisia pentru politică economică, reformă și privatizare;
2. Comisia pentru buget, finanțe și bănci;
3. Comisia pentru industrii și servicii;
4. Comisia pentru agricultură, silvicultură, industrie alimentară și servicii specifice;
5. Comisia pentru drepturile omului, culte și problemele minorităților naționale;
6. Comisia pentru administrație publică, amenajarea teritoriului și echilibru ecologic;
7. Comisia pentru muncă și protecție socială;
8. Comisia pentru sănătate și familie;
9. Comisia pentru învățământ, știință, tineret și sport;
10. Comisia pentru cultură, arte, mijloace de informare în masă;

BUASE CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

11. Comisia juridică, de disciplină și imunități;
12. Comisia pentru apărare, ordine publică și siguranță națională;
13. Comisia pentru politică externă;
14. Comisia pentru cercetarea abuzurilor, corupției și pentru petiții;
15. Comisia pentru regulament;
16. Comisia pentru tehnologia informației și comunicațiilor;
17. Comisia pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați.

198. Competența comisiilor permanente este stabilită, în detaliu, de regulamentele camerelor. Principala atribuție a acestora este examinarea proiectelor de legi, a propunerilor legislative și a amendamentelor, în vederea elaborării rapoartelor sau avizelor. De asemenea, comisiile dezbat și hotărăsc și asupra altor probleme trimise de biroul permanent și pot efectua anchete parlamentare.

Fiecare comisie își constituie un birou al comisiei, format din președinte, vicepreședinți și secretari, cu atribuții specifice, stabilite de regulamente.

199. Comisiile speciale sau temporare sunt înființate pe o durată determinată de timp, pentru a examina o anumită problemă și a face recomandări și propuneri camerei. Articolul 72 din Regulamentul Camerei Deputaților prevede, de exemplu, că aceasta poate constitui comisii speciale pentru avizarea unor acte legislative complexe, pentru elaborarea unor propuneri legislative sau pentru alte scopuri, indicate în hotărârea de înființare a comisiei. Propunerile legislative astfel elaborate nu se mai supun examinării altor comisii. Comisiile speciale astfel constituite au același statut ca și comisiile permanente.

200. Pentru probleme de interes comun pentru ambele camere, acestea își pot constitui comisii **comune**, care pot fi permanente sau temporare. De exemplu, comisia pentru revizuirea Constituției a fost o astfel de comisie mixtă.

201. Comisiile de anchetă se constituie cu statut de comisie specială și temporară, având ca particularitate obiectul de activitate: desfășurarea unei anchete asupra unei probleme determinate. Fiecare din camere poate înființa o comisie de anchetă, la cererea unei treimi dintre membrii săi. Un exemplu de înființare obligatorie a unei comisii de

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

anchetă este art. 75 din Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, în cadrul procedurii de punere sub acuzare a Președintelui României.

Comisia de anchetă poate invita orice persoană care poate avea cunoștință despre o faptă sau o împrejurare de natură să servească la aflarea adevărului în cauza care formează obiectul activității comisiei. La cererea comisiei de anchetă, orice persoană care cunoaște fapte sau împrejurări în legătură cu obiectul cercetării sau care deține un mijloc de probă este obligată să le aducă la cunoștință sau să le înfățișeze. Instituțiile și organizațiile sunt obligate, în condițiile legii, să răspundă la solicitările comisiei de anchetă în termenul stabilit de aceasta. Când, pentru lămurirea unor fapte sau împrejurări în vederea aflării adevărului, sunt necesare cunoștințele unor experți, comisia de anchetă dispune efectuarea de expertize.

Dispozițiile legii referitoare la invitarea, prezentarea și ascultarea martorilor, precum și cele privitoare la prezentarea și predarea obiectelor ori înscrisurilor sau efectuarea expertizelor se aplică în mod corespunzător și în cazul comisiilor de anchetă. Mărturia mincinoasă se sancționează.

202. Comisiile de mediere mai subzistă, în actuala reglementare constituțională, doar pentru legile constituționale. Anterior revizuirii din 2003, comisiile de mediere erau prevăzute și în procedura legislativă obișnuită. Comisiile de mediere au fost menținute o perioadă, pentru legile ce se aflau în curs de dezbatere la data adoptării legii de revizuire a Constituției.

4.2. Funcționarea parlamentului

203. Mandatul sau **legislatura parlamentului** reprezintă perioada de timp pentru care a fost ales parlamentul sau camerele. În unele parlamente bicamerale, camerele au mandate cu durate diferite. De exemplu, în Franța, Senatul are un mandat permanent (*senatorii* au un mandat de 9 ani, iar Senatul se reînnoiește din 3 în 3 ani cu câte o treime), iar Adunarea Națională are un mandat de 5 ani. În România, durata mandatului Camerelor este de 4 ani.

Mandatul parlamentului începe la data întrunirii legale după alegeri [în cel mult 20 de zile de la alegeri, la convocarea Președintelui

României, conform art. 63 alin. (3) din Constituție], dată la care încetează și mandatul vechiului parlament. Pe perioada acestei prelungiri a mandatului vechiului legislativ, nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice. Proiectele de legi sau propunerile legislative înscrise pe ordinea de zi a parlamentului precedent își continuă procedura în noul parlament.

204. Sesiunile parlamentului sunt perioadele de timp din cursul unui an, în care camerele își desfășoară activitatea. Sesiunile Parlamentului României sunt de două feluri: **ordinare** și **extraordinare**. Sesiunile ordinare sunt cele prevăzute expres de Constituție pentru întrunirea obișnuită a Camerelor.

Articolul 66 alin. (1) din Constituție prevede două sesiuni **ordinare** pe an: din februarie până în iunie și din septembrie până în decembrie.

Camerele se întrunesc în sesiuni **extraordinare** ori de câte ori este necesar, în afara perioadelor sesiunilor ordinare, la cererea Președintelui României, a biroului permanent al fiecărei Camere sau a cel puțin o treime din numărul deputaților sau al senatorilor.

Convocarea sesiunilor se face de către președinții Camerelor.

205. Ședințele camerelor sunt formele de desfășurare a activității curente a acestora, în plen. Ședințele pot fi **separate** și **comune**. Articolul 65 alin. (2) din Constituție enumeră situațiile în care camerele se întrunesc în ședințe comune. Ședințele camerelor sunt publice, în afara cazurilor în care, la cererea președintelui sau a unui grup parlamentar, se hotărăște, cu votul majorității deputaților prezenți, ca anumite ședințe să fie secrete. Proiectul ordinii de zi a ședințelor și proiectul programului de lucru sunt săptămânale și se aprobă de Comitetul ordinii de zi până la sfârșitul fiecărei săptămâni de lucru a camerei. Modificarea ordinii de zi sau a programului de lucru se aprobă de Comitetul ordinii de zi, la cererea Biroului permanent, în cazuri excepționale. Ordinea de zi și programul de lucru aprobate se transmit deputaților și grupurilor parlamentare până în ultima zi de lucru a camerei.

Regulile privind desfășurarea ședințelor camerelor sunt stabilite de regulamentele acestora. Dezbaterile parlamentare se înregistrează pe bandă magnetică, se stenografiază și se publică în Monitorul Oficial, Partea a II-a.

§5. Mandatul parlamentar. Statutul deputaților și senatorilor

206. Caracterul mandatului deputaților și senatorilor. Mandatul parlamentar a fost definit ca „o funcție publică cu care membrii camerelor parlamentare sunt învestiți prin alegere, funcție al cărei conținut este determinat prin Constituție și în virtutea căreia fiecare parlamentar, reprezentând națiunea, concură la exercițiul suveranității naționale" (Muraru și Constantinescu, 2005, p. 285).

Termenul de „mandat" trimite, ca și în dreptul civil, la instituția reprezentării. În dreptul public, însă, și în dreptul constituțional, în special, noțiunea de „mandat" este desprinsă de ideea de contract care o definește în dreptul privat. Mandatul parlamentar este un rezultat al alegerilor, iar conținutul său este stabilit nu printr-un contract, ci prin Constituție și prin regulamentele camerelor. Cât privește caracterizarea mandatului parlamentar ca fiind o funcție publică, autorii citați se pronunță pentru expresia de „demnitate publică", expresie ce reflectă mai bine dimensiunile politico-juridice ale mandatului. Trebuie precizat, de asemenea, că nu se confundă mandatul parlamentului cu mandatul deputaților și senatorilor, deși cele două mandate se implică unul pe altul: mandatul parlamentarilor se realizează la nivelul camerei din care fac parte.

O altă precizare privește conținutul mandatului parlamentar văzut ca demnitate publică (Muraru și Constantinescu, 2005, p. 287): acesta cuprinde „împuternicirile date de către electorat, prin actul democratic al alegerilor".

207. În doctrină (Muraru și Constantinescu, 2005, p. 289) au fost identificate următoarele **trăsături** ale mandatului parlamentar:

a) **generalitatea**, care exprimă caracterul *reprezentativ* al mandatului, opus celui *imperativ*: deputații și senatorii sunt în serviciul poporului, și nu doar în al grupului de alegători care i-a ales;

b) **independența** este strâns legată și ea de caracterul reprezentativ al mandatului: „orice mandat imperativ este nul" [art. 69 alin. (2) din Constituție]. Independența mandatului înseamnă că parlamentarul este supus doar Constituției și legilor, și nu voinței alegătorilor. Desigur, independența mandatului parlamentar în parlamentele contemporane este relativizată din punct de vedere politic de presiunile exercitate de partidele din care fac parte parlamentarii, uneori „disciplina de partid” fiind cauza unui vot contrar conștiinței sau voinței parlamentarului în cauză;

c) **irevocabilitatea**, care rezultă tot din interzicerea mandatului imperativ: parlamentarul, odată ales, nu poate fi revocat de alegători.

208. Limitele mandatului parlamentarilor sunt determinate de Constituție. Astfel, conform art. 70 alin. (1), deputații și senatorii intră în exercițiul mandatului la data întrunirii legale a camerei din care fac parte, sub condiția validării alegerii și a depunerii jurământului. Mandatul parlamentar **încetează** la data întrunirii legale a camerelor nou alese sau în caz de demisie, de pierdere a drepturilor electorale, de incompatibilitate sau de deces.

Regulile privind validarea mandatelor deputaților și senatorilor sunt cuprinse în regulamentele camerelor.

209. Statutul deputaților și senatorilor, în exercitarea mandatului lor, formează conținutul acestui mandat, adică **drepturile și obligațiile** acestora, consacrate de Constituție și de regulamentele camerelor. În prezent, pe lângă prevederile constituționale, statutul deputaților și al senatorilor este reglementat de Legea nr. 96/2006.

Doctrina a clasificat drepturile parlamentarilor după mai multe criterii.

O primă clasificare ține seama de criteriul naturii dreptului, în drepturi **politice** și drepturi **patrimoniale**.

După conținutul lor, drepturile și obligațiile parlamentarilor pot fi: drepturi și îndatoriri care privesc organizarea internă a camerelor și drepturi și îndatoriri ce țin de raportul de reprezentare și de responsabilitatea față de alegători.

După modul de reglementare, există drepturi și obligații ale parlamentarilor reglementate de Constituție, respectiv de legi și regulamente. Unele drepturi se exercită individual, iar altele în colectiv, fie sub forma grupurilor parlamentare, fie sub forma unui anumit număr de deputați sau senatori.

210. Legea privind statutul deputaților și al senatorilor prevede următoarele **drepturi nepatrimoniale ale parlamentarilor:**

a) dreptul de a fi ales în structuri parlamentare;

b) dreptul de a alege organele de conducere;

c) dreptul de asociere în grup parlamentar;

d) dreptul la inițiativă legislativă;

e) dreptul de a iniția și de a susține moțiuni simple sau de cenzură;

f) dreptul de a iniția și de a susține hotărâri ale camerei, în orice problemă de competența acesteia;

g) dreptul de a face declarații politice, de a pune întrebări, de a face interpelări și alte asemenea intervenții;

h) dreptul de a cere întrunirea în sesiune extraordinară a camerei sau a structurilor de lucru ale acesteia;

i) dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, potrivit art. 146 lit. a)-c) din Constituție;

j) dreptul de a cere suspendarea din funcție sau punerea sub acuzare a Președintelui României, în condițiile art. 95 și art. 96 din Constituție;

k) dreptul de a cere punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului, în condițiile art. 109 din Constituție;

l) dreptul de control parlamentar sub toate formele de exercitare a acestuia, în reglementarea prevăzută de lege și de regulamentele parlamentare;

m) dreptul la cuvânt, libertatea de exprimare și dreptul de vot.

211. Principala **obligație** a parlamentarilor este aceea de a participa la ședințele camerei din care fac parte. În cazul neîndeplinirii acestei îndatoriri, legea prevede sancțiunea pierderii unor drepturi bănești (indemnizație, diurnă și celelalte drepturi bănești corespunzătoare perioadei în care parlamentarul a absentat nejustificat). Pe lângă această obligație cu caracter general, mai putem deduce și alte obligații specifice parlamentarilor, cum ar fi obligația respectării procedurii parlamentare, a celorlalte prevederi ale regulamentelor și a regulilor de curtoazie din cadrul Parlamentului sau obligația de a menține legătura strânsă cu alegătorii din circumscripția electorală în care au fost aleși.

212. Protecția mandatului deputaților și senatorilor se realizează prin incompatibilități, imunități, drepturi și alte facilități patrimoniale. Protecția mandatului parlamentar este recunoscută ca necesară, pornind de la rolul Parlamentului ca organ reprezentativ suprem al poporului:

„realizarea eficientă a mandatului implică independența parlamentarului contra oricăror presiuni exterioare” (Muraru și Constantinescu, 2005, p. 319).

Incompatibilitățile între calitatea de parlamentar și alte funcții publice sunt prevăzute de Constituție. Curtea Constituțională a stabilit neconstituționalitatea stabilirii de incompatibilități prin regulamentele Camerelor (Decizia nr. 46/1994).

Incompatibilitățile sunt necesare pentru a permite exercitarea corectă a mandatului parlamentar și, pe de altă parte, pentru a proteja parlamentarul de presiunile ce ar putea rezulta din interese corelate altor funcții. Articolul 71 alin. (1) din Constituție impune o primă incompatibilitate: cea dintre calitatea de deputat și cea de senator. De asemenea, calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea **oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului**. Articolul 16 alin. (2) din Legea nr. 96/2006 prevede și următoarele **incompatibilități cu funcții din economie**:

a) președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societăți comerciale, inclusiv la bănci ori la alte instituții de credit, la societăți de asigurare și la cele financiare, precum și în instituții publice;

b) președinte sau secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. a);

c) reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. a);

d) manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

e) comerciant persoană fizică;

f) membru al unui grup de interes economic, definit conform legii;

g) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte;

h) funcția de președinte, vicepreședinte, secretar și trezorier al federațiilor și confederațiilor sindicale.

În plus, legea conține și o **interdicție publicitară**: este interzisă folosirea numelui însoțit de calitatea de deputat sau de senator în orice acțiune publicitară privitoare la orice societate comercială, financiară ori industrială sau altele asemenea cu scop lucrativ.

213. Existența unei situații de incompatibilitate sau de conflict de interese este determinată de biroul permanent al Camerei, fie direct, fie după consultarea Agenției Naționale de Integritate (ANI)[1]. Deciziile de incompatibilitate ale ANI pot fi atacate în instanță. Până acum, majoritatea deciziilor privind „integritatea la nivel înalt" au fost confirmate de justiție, în proporție de 80%.[2]

Potrivit art. 17 din Legea nr. 96/2006, deputatul sau senatorul care se află într-una dintre situațiile de incompatibilitate va demisiona din funcțiile care sunt incompatibile cu mandatul de deputat în termen de 15 zile de la data apariției cazului de incompatibilitate. În termen de 30 de zile de la expirarea termenului prevăzut la alin. (1), deputatul sau senatorul va opta intre mandatul de deputat sau de senator și funcția ori funcțiile incompatibile, demisionând potrivit opțiunii sale. După expirarea termenului de 30 de zile, dacă nu și-a exprimat opțiunea, deputatul sau senatorul este considerat demisionat de drept. Situația se aduce la cunoștința camerei, care constată demisia de drept. În conformitate cu jurisprudența Curții Constituționale, Camera în plenul său (și nu comisia juridică) „are obligația de a hotărî, prin vot, cu privire la încetarea sau nu a calității de parlamentar, ca urmare a constatării stării de incompatibilitate a acestuia de către Agenția Națională de Integritate" (Decizia nr. 460/2013). Hotărârea Camerei de constatare a demisiei și declararea locului vacant se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I.

214. Un alt mod de protecție a mandatului parlamentar este consacrarea **imunității parlamentare**. Imunitatea parlamentară este destinată a proteja parlamentarul față de eventualele presiuni sau abuzuri ce s-ar putea exercita împotriva sa, pentru opiniile exprimate în timpul mandatului.

În versiunea inițială a Constituției României, imunitatea parlamentară avea un caracter larg, cuprinzând atât inviolabilitatea sau imunitatea de jurisdicție, cât și independența opiniilor. Revizuirea constituțională din 2003 a restrâns sfera imunității parlamentare absolute

---

[1] ANI a fost creată în 2007, ca urmare a aderării României la Uniunea Europeană, prin Legea nr. 144/2007, republicată în M. Of. nr. 535 din 3 august 2009 și modificată în 2010 și 2013. A se vedea și www.integritate.eu.

[2] Potrivit rapoartelor instituției, disponibile la adresa https://www.integritate.eu.

la inexistența răspunderii *juridice* pentru voturile sau pentru opiniile politice exprimate în timpul mandatului. Cât privește inviolabilitatea parlamentarului, aceasta a fost restrânsă simțitor față de vechea reglementare constituțională: deputații și senatorii pot fi urmăriți și trimiși în judecată pentru *fapte care nu au legătură cu voturile sau cu opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului*. Orice extindere a iresponsabilității dincolo de limitele exercitării mandatului parlamentar este contrară Constituției (Decizia nr. 279/2006).

Inviolabilitatea parlamentarilor înseamnă că luarea unor măsuri preventive ca percheziția, reținerea sau arestarea este însă condiționată de încuviințarea camerei din care fac parte, după ascultarea lor. Sub aspectul competenței, Constituția stabilește că urmărirea și trimiterea în judecată penală se pot face numai de către Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, iar competența de judecată aparține instanței supreme.

Pentru comparație, iată vechiul text constituțional care consacra imunitatea parlamentară:

> „Deputatul sau senatorul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat sau *trimis în judecată* (s.n.), penală ori contravențională, fără încuviințarea Camerei din care face parte, după ascultarea sa".

În caz de **infracțiune flagrantă**, deputații sau senatorii pot fi reținuți și supuși percheziției. Ministrul justiției îl va informa neîntârziat pe președintele camerei asupra reținerii și a percheziției, iar în cazul în care camera sesizată constată că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri.

Legea privind statutul parlamentarilor detaliază regulile privind cererea de reținere, arestare sau percheziționare a unui parlamentar. De exemplu, cererea de reținere, arestare sau percheziție a unui deputat se adresează președintelui Camerei Deputaților, de către ministrul justiției. Președintele Camerei aduce la cunoștință deputaților cererea, în ședință publică, după care o trimite de îndată Comisiei juridice, de disciplină și imunități spre examinare, care va stabili prin raportul său dacă există sau nu există motive temeinice pentru aprobarea cererii. Raportul comisiei se adoptă, în cel mult 3 zile de la sesizare, prin votul majorității membrilor acesteia. Cererea ministrului justiției, însoțită de raportul Comisiei juridice, se supune spre dezbatere și adoptare plenului camerei din care face parte deputatul sau senatorul, în termen de 5 zile de la depunerea raportului. Camera hotărăște asupra cererii cu votul secret al majorității membrilor prezenți. Hotărârea camerei se comunică de îndată ministrului justiției și se publică în Monitorul Oficial.

215. Răspunderea și sancțiunile aplicabile deputaților și senatorilor sunt prevăzute de regulamentele camerelor, pentru încălcarea obligațiilor lor constituționale, legale și regulamentare. Astfel, potrivit art. 52 din Legea privind statutul parlamentarilor, sancțiunile disciplinare sunt:
a) atenționarea verbală;
b) chemarea la ordine;
c) retragerea cuvântului;
d) îndepărtarea din sală pe durata ședinței;
e) avertismentul scris.

Sancțiunile prevăzute la lit. a), b) și c) se aplică de către președintele de ședință. Sancțiunile prevăzute la lit. d) se aplică la solicitarea președintelui de ședință sau a unui grup parlamentar de către plenul Camerei prin votul majorității celor prezenți. Abaterile care implică aplicarea sancțiunilor prevăzute la lit. e) se constată de către comisia care are în competență analiza problemelor de disciplină la nivelul Camerei respective la sesizarea președintelui de ședință, a unui grup parlamentar ori la sesizarea unui deputat sau senator. Sesizarea se adresează președintelui Camerei respective în termen de cel mult 30 de zile de la data săvârșirii faptei. Comisia juridică soluționează sesizarea în termen de 10 zile lucrătoare de la înregistrarea ei. Hotărârea Comisiei se adoptă cu votul majorității membrilor săi, în ședință secretă. Raportul Comisiei se înaintează de îndată, împreună cu dosarul cauzei, Biroului permanent al camerei respective. Biroul permanent al camerei respective soluționează sesizarea în termen de 3 zile lucrătoare de la primirea raportului. Hotărârea Biroului permanent se prezintă în ședința publică a camerei respective.

§6. Actele parlamentului

216. În exercitarea funcțiilor sale, parlamentul adoptă o serie de acte, care constituie manifestări de voință ale acestuia în scopul de a produce anumite efecte. Natura acestor acte diferă după scopul

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

în care sunt adoptate. Astfel, există acte **juridice** și acte **politice** ale Parlamentului. Din prima categorie, potrivit art. 67 din Constituție, fac parte legile, hotărârile și moțiunile, iar din a doua categorie fac parte declarațiile politice, mesajele, rezoluțiile, apelurile etc.

La rândul lor, actele juridice se pot clasifica în acte cu **caracter normativ** și acte cu **caracter individual.** Din prima categorie fac parte, de regulă, legile, regulamentele Camerelor și unele hotărâri, iar din a doua categorie unele hotărâri și moțiunile. Există, însă, ca excepție, și legi fără caracter normativ, deși acestea nu sunt nominalizate expres în Constituție. Astfel de „legi nenormative" sunt considerate, de exemplu, cele prin care se înființează instituții acreditate private de învățământ superior (Vrabie).

6.1. Legea ca act juridic al parlamentului. Legiferarea

6.1.1. Definiția și clasificarea legii ca act juridic al parlamentului

217. Definitorie pentru existența și activitatea parlamentului este funcția sa legislativă, în exercitarea căreia acesta adoptă legi. În mod curent, termenul de „lege" este utilizat în două accepțiuni: cel de act normativ (sensul larg) și cel de act juridic al parlamentului (sensul restrâns). În contextul analizei actelor juridice ale parlamentului, vom analiza doar sensul restrâns al noțiunii de „lege".

În definirea noțiunii de lege se utilizează două criterii consacrate: **criteriul formal** și **criteriul material.** În conformitate cu primul criteriu, legea este actul juridic care provine de la parlament, este adoptat după o anumită procedură stabilită de Constituție și se bucură de o anumită forță juridică. Din punct de vedere material, legea este definită prin conținutul său sau prin așa-numitul „domeniu al legii". O definiție completă va cuprinde, desigur, atât criteriul material, cât și pe cel formal. Astfel, legea este **actul juridic adoptat de parlament, după o procedură prestabilită prin Constituție și care cuprinde norme juridice ce reglementează, cu caracter de generalitate, relațiile sociale cele mai importante.**

218. Constituția României clasifică legile în legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

Legile **constituționale** se adoptă pentru revizuirea Constituției, după o procedură specială, prevăzută de aceasta.

Legile **organice** sunt cele care intervin în domeniile enumerate de Constituție și care, sub aspect procedural, necesită, pentru a fi adoptate, votul majorității membrilor fiecărei camere.

Legile **ordinare** reglementează toate celelalte relații sociale. Pentru adoptarea lor este necesar votul majorității membrilor prezenți în fiecare cameră, dacă este întrunit *quorum*-ul legal.

219. În unele constituții, se face referire expresă la „domeniul rezervat legii", care cuprinde, de regulă, cele mai importante relații sociale. De exemplu, în **Franța**, Constituția din 1958, în art. 34, prevede că domeniul legii vizează libertățile publice, statutul persoanei, dreptul penal, finanțele publice, sistemul electoral, funcția publică, naționalizarea, **principiile fundamentale** (s.n.) privind apărarea națională, colectivitățile locale, învățământul, proprietatea, dreptul muncii și cel social. Este astfel stabilită o distincție între domeniile în care legea prevede regulile și cele în care impune doar principiile fundamentale (așa-numitele „materii partajate"). Prin jurisprudența Consiliului constituțional, această distincție a fost însă considerabil diluată.

În **România**, Constituția nu stabilește un domeniu rezervat decât pentru legile constituționale și organice. Astfel, legile constituționale vizează revizuirea Constituției, iar legile organice pot fi adoptate în domeniile enumerate nelimitativ de art. 73 alin. (3): sistemul electoral și Autoritatea Electorală Permanentă; organizarea, funcționarea și finanțarea partidelor politice; statutul deputaților și senatorilor și drepturile acestora; organizarea și desfășurarea referendumului; organizarea Guvernului și a Consiliului Suprem de Apărare a Țării; regimul stării de mobilizare parțială sau totală și al stării de război; regimul stării de asediu și al celei de urgență; infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora; acordarea amnistiei și grațierii colective; statutul funcționarului public; contenciosul administrativ; organizarea și funcționarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanțelor judecătorești, a Ministerului Public și a Curții de Conturi; regimul juridic general al proprietății și al moștenirii; organizarea generală a învățământului; organizarea administrației publice locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală; regimul general privind raporturile de muncă, sindicatele, patronatele și protecția socială; regimul general al cultelor; statutul minorităților naționale; celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice. Dintre acestea din urmă, amintim: cetățenia română; stabilirea regimului juridic al frontierei de stat; organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului; organizarea și funcționarea Curții Constituționale ș.a.

6.1.2. Consiliul Legislativ

220. Consiliul Legislativ a existat, sub diverse denumiri, dar cu competențe similare, de la mijlocul secolului al XIX-lea. Sub această denumire, datează din 1925. În 1948, Consiliul Legislativ a fost desființat, iar în 1971 a fost reînființat. În decembrie 1989, Consiliul a încetat să existe și a fost restabilit prin Constituția din 1991. Cu toate acestea, Consiliul Legislativ a început să funcționeze efectiv în 1996, la trei ani de la adoptarea legii sale organice (Legea nr. 73/1993, republicată în 2004[1]), deoarece abia atunci a fost adoptat Regulamentul de organizare și funcționare. Constituția definește Consiliul Legislativ în art. 79 alin. (1), ca fiind organul consultativ de specialitate al Parlamentului, care avizează proiectele de acte normative în vederea sistematizării, unificării și coordonării întregii legislații. De asemenea, Consiliul legislativ este organul care ține evidența oficială a legislației României.

Consiliul Legislativ este condus de un președinte și de președinții de secții (drept public, drept privat, evidența oficială a legislației), aleși de Parlament în ședință comună. Principala sarcină a Consiliului legislativ este de a examina și emite avize privind propuneri legislative ale parlamentarilor și cetățenilor, dar și de a elabora proiecte legislative mai complexe, la solicitarea Guvernului. Avizul Consiliului legislativ este o etapă obligatorie în procedura legislativă pentru propunerile legislative. Președintele Consiliului Legislativ sau reprezentantul său pot fi invitați la dezbaterile parlamentare asupra propunerilor legislative.

6.1.3. Procedura legislativă

221. Procedura legislativă sau de elaborare a legii este o procedură complexă, care implică participarea mai multor autorități, precum și,

---

[1] Republicată în M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004.

uneori, a cetățenilor. Procedura legislativă este stabilită de Constituție, iar rolul determinant în cadrul ei aparține, în mod firesc, Parlamentului, ca „unică autoritate legiuitoare a țării".

Procedura legislativă comportă mai multe **etape**:

a) inițiativa legislativă;
b) sesizarea camerei competente, potrivit Constituției;
c) examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile de specialitate ale camerelor;
d) includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a camerelor;
e) dezbaterea proiectului de lege în plenul fiecărei camere;
f) votarea proiectului de lege în fiecare cameră;
g) medierea (doar în cazul legilor constituționale);
h) semnarea legii de către președinții camerelor;
i) promulgarea legii de către Președintele României;
j) publicarea legii;
k) aprobarea legii prin referendum (doar în cazul legilor constituționale).

În afara acestor etape ale procedurii legislative propriu-zise, se cuvin menționate și etapele prealabile acesteia, respectiv documentarea în vederea elaborării proiectului de lege sau a propunerii legislative și fundamentarea acestora pe baza documentării efectuate. Aceste etape preliminare implică doar pe autorul proiectului sau propunerii legislative.

222. Inițiativa legislativă este dreptul conferit de Constituție de a înainta Parlamentului proiecte de legi sau propuneri legislative. Acestui drept îi corespunde obligația Parlamentului de a examina, dezbate și a se pronunța asupra acestor propuneri. În legislațiile diferitelor state, sfera titularilor dreptului de inițiativă legislativă variază, cuprinzând camerele parlamentului, guvernul, cetățenii, parlamentarii, instanța supremă.

În România, art. 74 din Constituție conferă dreptul de inițiativă legislativă: Guvernului, deputaților, senatorilor și cetățenilor. Inițiativa legislativă a cetățenilor, denumită și **inițiativă populară**, este supusă unor condiții strict enunțate de textul constituțional: cetățenii trebuie să aibă drept de vot, să fie în număr de cel puțin 100.000 și să provină din cel puțin un sfert din județele țării, iar în fiecare dintre aceste județe și în municipiul București trebuie să fie înregistrate cel puțin 5.000

de semnături în sprijinul acestei inițiative. Inițiativa populară este limitată și din punct de vedere material: nu pot face obiectul ei problemele fiscale, cele cu caracter internațional, amnistia și grațierea.

Inițiativa legislativă produce efectul sesizării Parlamentului cu privire la un proiect de lege sau o propunere legislativă. Această diferențiere terminologică ține de autorul inițiativei: Guvernul își exercită inițiativa legislativă prin **proiecte de legi**, iar deputații, senatorii și cetățenii prin **propuneri legislative.**

223. Pentru a trece în următoarele etape ale procedurii legislative, proiectul de lege sau propunerea legislativă trebuie să îndeplinească o serie de condiții de formă și de fond. Astfel, pentru a putea fi depus pe ordinea de zi a Parlamentului, proiectul de lege sau propunerea legislativă va fi însoțit de avizul Consiliului Legislativ, precum și de al altor organisme prevăzute de lege. De asemenea, proiectul sau propunerea va fi însoțită de expunerea de motive a inițiatorului.

224. Cea de-a doua etapă a procedurii legislative este **sesizarea camerei competente**, potrivit Constituției. Această etapă a suferit importante transformări prin revizuirea Constituției din 2003. Înainte de revizuire, proiectul de lege sau propunerea legislativă putea fi depusă la oricare din cele două camere, indiferent de natura sau de conținutul său. Constituția revizuită, în scopul unei mai puternice conturări a bicameralismului prin **specializarea** camerelor, diferențiază cele două camere cât privește competența de examinare a proiectelor de legi sau propunerilor legislative. Astfel, în funcție de obiectul de reglementare al proiectelor sau propunerilor, Constituția instituie o ordine de sesizare, în care cele două camere pot fi **cameră de reflecție**, respectiv **cameră decizională**. Camera de reflecție este prima cameră sesizată, care primește proiectul sau propunerea, urmând ca cea de-a doua cameră – care devine astfel cameră decizională – să decidă definitiv.

225. Articolul 75 din Constituție cuprinde regulile referitoare la sesizarea camerelor.

Astfel, potrivit acestui text și art. 92 alin. (8) din Regulamentul Camerei Deputaților, **Camera Deputaților este prima cameră sesizată** (cameră de reflecție) pentru următoarele categorii de proiecte de legi sau propuneri legislative:

a) proiectele de legi sau propunerile legislative pentru **ratificarea tratatelor sau a altor acorduri internaţionale**, precum şi a măsurilor legislative ce rezultă din aplicarea acestor tratate sau acorduri;

b) proiectele **legilor organice** prevăzute de următoarele texte constituţionale:

– art. 31 alin. (5), privind organizarea şi controlul parlamentar asupra serviciilor publice de radio şi televiziune;

– art. 40 alin. (3), privind categoriile de funcţionari publici ce nu pot face parte din partidele politice;

– art. 55 alin. (2), privind condiţiile şi îndeplinirea obligaţiilor militare şi excepţiile de la acestea;

– art. 58 alin. (3), privind organizarea şi funcţionarea instituţiei Avocatul Poporului;

– art. 73 alin. 3) lit. e), privind organizarea Guvernului şi a Consiliului Suprem de Apărare a Ţării;

– art. 73 alin. (3) lit. k), privind contenciosul administrativ;

– art. 73 alin. (3) lit. l), privind organizarea şi funcţionarea Consiliului Superior al Magistraturii, a instanţelor judecătoreşti, a Ministerului Public şi a Curţii de Conturi;

– art. 73 alin. (3) lit. n), privind organizarea generală a învăţământului;

– art. 73 alin. (3) lit. o), privind organizarea administraţiei publice locale, a teritoriului, precum şi regimul general privind autonomia locală;

– art. 79 alin. (2), privind înfiinţarea, organizarea şi funcţionarea Consiliului Legislativ;

– art. 102 alin. (3), privind structura Guvernului;

– art. 105 alin. (2), privind incompatibilităţile cu funcţia de membru al Guvernului;

– art. 117 alin. (3), privind înfiinţarea de autorităţi administrative autonome;

– art. 118 alin. (2) şi (3), privind structura sistemului naţional de apărare, pregătirea populaţiei, a economiei şi a teritoriului pentru apărare;

– art. 120 alin. (2), privind raporturile cetăţenilor aparţinând unei minorităţi naţionale cu autorităţile administraţiei publice locale şi serviciile publice deconcentrate în unităţile administrativ-teritoriale, unde respectivele minorităţi au o pondere semnificativă, în ceea ce priveşte utilizarea limbii materne;

– art. 126 alin. (4) și (5), privind compunerea Înaltei Curți de Casație și Justiție și regulile sale de funcționare, respectiv privind înființarea de instanțe specializate în anumite materii, cu posibilitatea participării unor persoane din afara magistraturii;

– art. 142 alin. (5), privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale.

Pentru toate aceste categorii de legi, **Senatul este camera decizională**.

Pentru toate celelalte proiecte de legi sau propuneri legislative, Senatul este prima cameră sesizată, iar Camera Deputaților este camera decizională.

226. În cadrul procedurii legislative, prima cameră sesizată are la dispoziție, potrivit art. 75 alin. (2), **45 de zile** pentru a se pronunța asupra proiectului sau propunerii. Pentru coduri sau alte legi de o complexitate deosebită, termenul este de **60 de zile**. Dacă aceste termene sunt depășite, se consideră că proiectele de legi sau propunerile legislative în cauză **au fost adoptate** de prima cameră sesizată.

Cea de-a doua cameră – cea decizională – va fi sesizată de prima cameră după adoptarea sau respingerea proiectului sau propunerii. Camera decizională se poate sesiza și din oficiu, la expirarea termenului prevăzut de art. 75 alin. (2).

227. După înregistrare la prima cameră sesizată, următoarea etapă a procedurii legislative este **examinarea și avizarea proiectului de lege de către comisiile parlamentare**. Biroul permanent al fiecărei camere trimite, spre examinare și în vederea elaborării rapoartelor, proiectele de legi, propunerile legislative și amendamentele comisiei permanente sesizate în fond, în competența căreia intră materia reglementată prin proiectul sau propunerea respectivă. El poate sesiza și alte comisii pentru a-și da avizul cu privire la lucrarea respectivă.

Activitatea comisiilor se încheie cu elaborarea unui **raport** asupra proiectelor sau propunerilor legislative. În raportul comisiilor sesizate în fond se va face referire la toate avizele celorlalte comisii care au examinat proiectul sau propunerea respectivă, la toate amendamentele primite și la avizul Consiliului Legislativ. Raportul va cuprinde propuneri motivate privind admiterea fără modificări a actului examinat, respingerea acestuia sau admiterea lui cu modificări și se înaintează Biroului permanent.

228. Includerea proiectului de lege pe ordinea de zi a camerelor este următoarea etapă a procesului legislativ. Orice proiect de lege sau propunere legislativă trebuie luat în discuție de camere, după ce au fost examinate și avizate de comisiile permanente. Raportul comisiei însoțește proiectul sau propunerea.

229. Cea mai importantă etapă a procedurii legislative este **dezbaterea în plenul camerelor**. Aceasta dă substanță vieții parlamentare și operei legislative.

Dezbaterea generală a proiectului de lege sau a propunerii legislative este precedată de prezentarea de către inițiator a motivelor care au condus la promovarea proiectului (expunerea de motive), precum și a raportului comisiei permanente de către președintele acesteia sau de un raportor desemnat de comisie. În continuare, proiectul este supus dezbaterii pe articole.

Cu ocazia dezbaterii pe articole, deputații, senatorii, grupurile parlamentare sau Guvernul au dreptul de a prezenta **amendamente** la comisia sesizată în fond, până la împlinirea unui termen de 5 zile înainte de data stabilită pentru depunerea raportului. Amendamentele se depun în scris, motivat și sub semnătura inițiatorului, cu precizarea, dacă este cazul, a grupului parlamentar din care face parte. De asemenea, amendamentele sunt supuse avizului comisiei permanente și cu privire la ele este ascultat și inițiatorul proiectului. Dacă se propun mai multe amendamente cu privire la același text de lege, acestea se supun votului în ordinea propunerii lor.

230. Votarea proiectului de lege încheie procedura legislativă desfășurată în plenul fiecărei camere.

Proiectul de lege sau propunerea legislativă, în forma rezultată din dezbaterea pe articole, se supune camerei spre adoptare. Votul final privește ansamblul reglementării. Camera poate hotărî, la propunerea președintelui, ca votul final să privească părți din ansamblul reglementării, în măsura în care fiecare parte constituie o reglementare unitară. În acest caz este obligatoriu ca toate părțile astfel separate să fie supuse succesiv la vot, în aceeași ședință. Partea care nu a fost adoptată se elimină din cuprinsul reglementării.

Pentru adoptarea legilor organice, este necesar votul majorității membrilor fiecărei camere, iar pentru adoptarea legilor ordinare, votul majorității membrilor prezenți din fiecare cameră.

231. Radicale transformări a suferit procedura aplicabilă în cazul existenței unor divergențe între cele două camere cu privire la o prevedere a unui proiect sau propunere legislativă. Anterior revizuirii constituționale, în acest caz se aplica procedura de mediere. În noua reglementare, procedura de mediere este aplicabilă doar pentru legile constituționale, iar în caz de divergență cu privire la legi organice sau ordinare, se aplică o procedură specială, prevăzută de art. 75 alin. (4) și (5).

Astfel, dacă prima cameră sesizată adoptă o prevedere care, potrivit alin. (1), intră în competența sa decizională, prevederea va fi considerată ca adoptată doar dacă și cea de-a doua cameră este de acord cu ea. Această regulă este destinată a asigura respectarea competenței decizionale a fiecărei camere și necesitatea ei practică rezultă din faptul că legile nu sunt corpuri omogene, ci pot conține și norme care țin de competența decizională a celeilalte camere.

Dacă cea de-a doua cameră nu este de acord cu prevederea respectivă, așa cum a fost adoptată de prima cameră sesizată, legea se va întoarce, dar **numai pentru prevederea în divergență**, la prima cameră sesizată, care, în virtutea competenței sale decizionale, va decide definitiv, în procedură de urgență. Această regulă are ca scop asigurarea dublei dezbateri a textului aflat în divergență și, totodată, evitarea prelungirii excesive a procedurii legislative, așa cum se întâmpla în cazul procedurii de mediere. Aceeași procedură se aplică în mod corespunzător și în cazul în care camera decizională adoptă o prevedere pentru care competența decizională aparține primei camere sesizate.

Procedura de divergență și cea legislativă în general au fost criticate în doctrină, profesorul Tudor Drăganu arătând că legea, deși este *dezbătută* în ambele camere, este, în final, expresia de voință numai a uneia dintre ele. Pe acest considerent, Tudor Drăganu afirmă că nu este vorba de un adevărat bicameralism, ci „mai curând de o plăsmuire hibridă, în care două camere deliberează, dar numai una *hotărăște* care este textul final al legii ce va intra în vigoare". La rândul său, și profesorul Ion Deleanu a exprimat critici similare la adresa noii proceduri legislative.

Cu privire la modul în care trebuie să se realizeze „colaborarea" dintre cele două camere pentru a se respecta principiul constituțional al **bicameralismului**, s-a pronunțat și Curtea Constituțională în Decizia nr. 472/2008, încercând să concilieze prevederile constituționale criticate de doctrină, pe calea interpretării teleologice a textelor constituționale privind procedura legislativă (a se vedea *supra*, pct. 186).

232. Odată adoptată, legea este **semnată** de președintele camerei sau de un vicepreședinte, dacă ședința a fost condusă de acesta. Semnătura atestă respectarea procedurii legislative.

233. Ultimele etape ale procedurii legislative exced cadrul de desfășurare al parlamentului: **promulgarea** și **publicarea legii**.

Promulgarea legii este o atribuție a Președintelui României. Din punct de vedere juridic, promulgarea este actul prin care președintele autentifică textul legii, adică atestă regularitatea adoptării sale. Conform art. 77 din Constituție, președintele are la dispoziție **20 de zile** pentru a face promulgarea. În temeiul rolului său de a veghea la respectarea Constituției, președintele poate cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii înainte de promulgare. De asemenea, atunci când consideră că legea nu respectă prevederile Constituției, Președintele poate sesiza Curtea Constituțională, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție.

Dacă Președintele a cerut reexaminarea legii sau dacă a inițiat controlul de constituționalitate, promulgarea legii se face în cel mult **10 zile** de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care s-a confirmat **constituționalitatea** acesteia.

Publicarea legii este operațiunea de care este legată intrarea sa în vigoare. În principiu, legea intră în vigoare la data publicării. Există și excepții de la această regulă: legea poate intra în vigoare la o dată ulterioară, prevăzută în textul său. Constituția României prevede, în art. 78, că legea intră în vigoare la **3 zile** de la data publicării sau la o dată ulterioară prevăzută în textul ei. Acest termen de 3 zile a fost prevăzut pentru a se asigura luarea la cunoștință a legii de către toate subiectele de drept, prin distribuția Monitorului Oficial pe întreg teritoriul țării.

6.2. Hotărârile parlamentului

234. Hotărârile sunt acte juridice adoptate de Parlament, nominalizate de Constituție în art. 67. Hotărârile pot avea caracter normativ și nenormativ. Criteriile clasice de delimitare a legilor de hotărâri sunt cel material și cel formal: conținutul actului și procedura de adoptare. Normele cuprinse în hotărâri au o forță juridică inferioară legilor, iar sub aspectul procedurii, există o serie de diferențe importante: nu sunt aplicabile regulile privind inițiativa și avizarea, iar hotărârile pot fi adoptate de o singură cameră.

235. O categorie aparte de hotărâri ale Parlamentului o reprezintă **regulamentele parlamentare.** În temeiul autonomiei lor regulamentare, potrivit art. 64 alin. (1), camerele își stabilesc normele de organizare și funcționare prin regulament propriu. Deoarece natura juridică a regulamentelor a făcut obiectul unor controverse, Curtea Constituțională, într-o serie de decizii din 1994, a adus importante clarificări în această materie (Deciziile nr. 45 și 46/1994). Curtea a arătat că regulamentul parlamentar este o hotărâre, chiar dacă este explicit nominalizat de Constituție și chiar dacă adoptarea sa se realizează în condițiile prevăzute pentru legile organice, adică cu votul majorității membrilor fiecărei camere. Sub aspectul conținutului, Curtea Constituțională a arătat că, regulamentele parlamentare fiind subordonate Constituției și legilor, ele nu pot conține norme ce sunt de domeniul acestora, ci doar reguli de procedură pentru aplicarea reglementărilor constituționale și legale. De asemenea, Curtea a arătat că regulamentele parlamentare nu pot stabili obligații pentru alte subiecte de drept decât cele la care se referă organizarea și funcționarea Camerelor Parlamentului (Decizia nr. 46/1994, Decizia nr. 317/2006).

6.3. Moțiunile parlamentului

236. Moțiunile sunt acte juridice cu caracter individual, prin care Camerele sau Parlamentul în întregul său își exprimă opinia cu privire la un anumit aspect din activitatea executivului, în cadrul funcției de control parlamentar. În sistemul constituțional românesc, moțiunile sunt de două feluri: simple și de cenzură.

Moțiunile simple sunt reglementate de art. 112 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia Camera Deputaților sau Senatul poate adopta o moțiune simplă prin care să-și exprime poziția cu privire la o problemă de politică internă sau externă sau, după caz, cu privire la o problemă ce a făcut obiectul unei interpelări. Adoptarea unei astfel de moțiuni are efecte în principal în plan politic, „marcând o victorie a forțelor politice care au inițiat-o și susținut-o” (Iorgovan, în Constantinescu ș.a., 2004, p. 207). De regulă, în practică, moțiunea simplă reprezintă un instrument folosit de opoziție împotriva majorității (Dima, 2014, p. 70). Moțiunea simplă poate fi inițiată de cel puțin 50 de deputați sau de cel puțin o pătrime din numărul senatorilor. Până la încheierea dezbaterii unei moțiuni simple, un deputat sau senator care a semnat-o nu mai poate semna alte moțiuni simple în aceeași problemă. Moțiunile simple privind probleme de politică externă se supun dezbaterii numai însoțite de avizul Comisiei pentru politică externă și cu consultarea Ministerului Afacerilor Externe.

Adoptarea unei moțiuni simple nu produce efecte juridice directe, în sensul că nu duce la revocarea ministrului căruia i se adresează. În opinia Curții Constituționale, moțiunea simplă produce efecte politice, fiind „o victorie a forțelor politice care au inițiat-o și au susținut-o, cu ecou corespunzător în ochii opiniei publice (...) lipsa unui asemenea efect juridic a moțiunii simple nu atrage consecința anihilării efectelor sale politice, deoarece, în situația în care executivul ignoră moțiunea simplă, cele două Camere ale Parlamentului au posibilitatea să recurgă, dacă se impune, la moțiunea de cenzură”. (Decizia nr. 148/2007).

Moțiunile de cenzură sunt o specie de moțiuni adoptate cu o procedură deosebită, de Parlament în întregul său, și cu efecte importante asupra executivului, atunci când sunt adoptate. Deoarece moțiunea de cenzură constituie unul din principalele aspecte ale raporturilor dintre Parlament și Guvern, va fi analizată în capitolul următor.

Bibliografie

Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

Legea nr. 189/1999 privind exercitarea inițiativei legislative de către cetățeni (republicată în M. Of. nr. 516 din 8 iunie 2004)

Legea nr. 73/1993 privind înființarea, organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ (republicată în M. Of. nr. 1122 din 29 noiembrie 2004)

Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă (republicată în M. Of. nr. 260 din 21 aprilie 2010)

Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor (republicată în M. Of. nr. 49 din 22 ianuarie 2016)

Regulamentul Camerei Deputaților, republicat în M. Of. nr. 32 din 18 ianuarie 2016, www.cdep.ro

Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului (republicat în M. Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016)

Regulamentul Senatului, republicat în M. Of. nr. 152 din 29 februarie 2016, www.senat.ro

Decizia Curții Constituționale nr. 46/1994 (M. Of. nr. 131 din 27 mai 1994)

Decizia Curții Constituționale nr. 148/2003 (M. Of. nr. 317 din 12 mai 2003)

Decizia Curții Constituționale nr. 601/2005 (M. Of. nr. 1022 din 17 noiembrie 2005)

Decizia Curții Constituționale nr. 279/2006 (M. Of. nr. 323 din 11 aprilie 2006)

Decizia Curții Constituționale nr. 317/2006 (M. Of. nr. 446 din 23 mai 2006)

Decizia Curții Constituționale nr. 148/2007 (M. Of. nr. 162 din 7 martie 2007)

Decizia Curții Constituționale nr. 472/2008 (M. Of. nr. 336 din 30 aprilie 2008)

Decizia Curții Constituționale nr. 1466/2009 (M. Of. nr. 893 din 21 decembrie 2009)

Decizia Curții Constituționale nr. 413/2010 (M. Of. nr. 291 din 4 mai 2010)

Decizia Curții Constituționale nr. 1018/2010 (M. Of. nr. 511 din 22 iulie 2010)

Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011 (M. Of. nr. 440 din 23 iunie 2011)

Decizia Curții Constituționale nr. 148/2013 (M. Of. nr. 328 din 6 iunie 2013)

Decizia Curții Constituționale nr. 460/2013 (M. Of. nr. 762 din 9 decembrie 2013)

Geneza Constituției României, RA Monitorul Oficial, București, 1998

Conference of the Speakers of the European Union Parliaments, Rome, 20th and 21st April 2015, *Conclusions of the presidency*, document disponibil la adresa: http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc54a393144014a4d75e8690dec

***

Pierre Avril, Jean Gicquel, Lexique de droit constitutionnel, 7e éd., P.U.F., Paris, 1998

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1996

T.R. Burns, Yves Meny (editors), The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance. Papers presented at the Conference of EU Speakers, Rome, 2000, www.camera.it./_cpueg/

Dominique Chagnollaud, Droit constitutionnel contemporain, tome 1 – Théorie générale. Les régimes étrangers, 5e éd., Dalloz, Paris, 2007

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Ștefan Deaconu, Instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2012

Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Europa Nova, București, 1996

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Ion Deleanu, Revizuirea Constituției. Temele revizuirii, în R.D.Pb. nr. 2/2003

Bogdan Dima, Conflictul între palate, Ed. Hamangiu, București, 2014

Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Tudor Drăganu, Câteva considerații critice asupra sistemului bicameral instituit de Legea de revizuire a Constituției, în R.D.Pb. nr. 4/2003

Peter Falconer, Colin Smith, C.W.R. Webster (editors), Managing Parliaments in the 21st Century, EGPA Yearbook, IOS Press, 2001

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 2e éd., Dalloz, Paris, 1999

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 14e éd., Dalloz, Paris, 2012

Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, P.U.F., Paris, 1995

Bogdan Iancu, Câteva considerații privind problema delegării legislative în dreptul constituțional comparat, în A.U.L.B. nr. 1-2/2006

Cristian Ionescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 2-a, Ed. All Beck, București, 2004

Philippe Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 2e éd., P.U.F., Paris, 1998

Ioan Muraru, Avocatul Poporului – instituție de tip *ombudsman*, Ed. All Beck, București, 2004

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Drept parlamentar românesc, Ed. All Beck, București, 2005

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Corneliu-Liviu Popescu, Ștefan Deaconu, Gh. Iancu, Andrei Muraru, Perspective juridice privind instituția parlamentului, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Sorin Popescu, Articolul 79, în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Bianca Selejan-Guțan, The Constitution of Romania: A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, 2016

Elena Simina Tănăsescu (coord.), Răspunderea în dreptul constituțional, Ed. C.H. Beck, București, 2007

Elena Simina Tănăsescu, Considerații teoretice privind procedura legislativă instituită prin revizuirea Constituției, în *Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Corneliu-Liviu Popescu, Ștefan Deaconu, Gh. Iancu, Andrei Muraru*, Perspective juridice privind instituția parlamentului, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Tudorel Toader, Marieta Safta, Dialogul judecătorilor constituționali, Ed. Universul Juridic, București, 2015

Ioan Vida, Articolele 73-78, în Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Genoveva Vrabie, Legile fără caracter normativ. Regândirea principiilor ce guvernează procedura adoptării lor, în Caietul Științific al ISA „Paul Negulescu” nr. 5, Ed. Burg, Sibiu, 2003

Capitolul 6
Puterea executivă – repere constituționale

§1. Considerații generale

237. Problema definirii puterii executive și a distincției dintre aceasta și administrația publică a făcut obiectul unor controverse în doctrina dreptului constituțional și administrativ. Unii autori (Muraru și Tănăsescu, 2006, p. 226) susțin existența unei identități între puterea executivă și funcția executivă și, respectiv, administrația publică: „autoritățile administrative (executive) au în sarcină conducerea politicii naționale”. Alți autori formulează o distincție între „puterea executivă” și „administrația publică” sau între guvernare și administrare, arătând că „puterea executivă sau executivul îndeplinesc funcții administrative, fără ca prin aceasta să se confunde cu administrația publică sau să se limiteze la conducerea acesteia” (Vida, p. 30). Tudor Drăganu critică această distincție, pe care o consideră artificială, între guvernare și administrare: „din moment ce atât Guvernul, cât și organele centrale și locale ale administrației publice au sarcina de a aplica legile prin acte normative sau individuale, o separare a activităților de guvernare de cea de administrare este greu de admis” (pentru opiniile exprimate în doctrină cu privire la această delicată problemă, a se vedea Apostol Tofan, 2014, pp. 27 și urm.).

238. În conformitate cu prevederile Constituției României, autoritățile publice care se circumscriu în sfera puterii executive sau executivului (în sens larg) realizează, cu prioritate, **funcția executivă** a statului român. Funcția executivă a statului este ansamblul de activități care au ca obiect

> „organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor, asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative și individuale sau efectuarea de operațiuni materiale, prin care, pe baza legii,

> se intervine în viața particularilor pentru a le dirija activitatea sau a le face anumite prestații" (Drăganu, vol. I, 1998, p. 214).

Aceste autorități publice care formează **executivul** (în înțelesul său larg) sunt Președintele, Guvernul, administrația publică centrală de specialitate și administrația publică locală.

Departajarea pe care o face Constituția între Președinte și Guvern, pe de o parte, și administrația publică, pe de altă parte, nu vrea să sugereze că Președintele sau Guvernul se găsesc în afara administrației publice. Dimpotrivă, Președintele României are clare atribuții administrative, iar Guvernul exercită conducerea generală a administrației publice. Intenția legiuitorului constituant a fost de a face o distincție clară între zona **politico-administrativă** a executivului și zona **tehnico-administrativă** a acestuia. Prin aceasta, se scoate în evidență faptul că Președintele și Guvernul nu au doar atribuții pur (tehnic) administrative, ci și atribuții care se circumscriu politicului (Iorgovan, 2005, pp. 70 și urm.). În aceste condiții, autoritățile publice care exercită atribuții în dimensiunea politico-administrativă a puterii executive pot fi grupate sub denumirea de **executiv** în sens restrâns și aici intră Președintele și Guvernul cu toată componența sa (primul-ministru, miniștrii și secretarii de stat). Aceste autorități publice se disting de acelea care se regăsesc în dimensiunea tehnico-administrativă a puterii executive și care sunt reunite constituțional sub sintagma de **administrație publică**.

Ca executiv (în sens restrâns), Președintele și, mai ales, Guvernul transmit „impulsuri politice" administrației publice. În același timp, prin atribuțiile lor pur administrative, ca șefi ai administrației publice, Președintele și Guvernul se circumscriu în dimensiunea tehnico-administrativă a executivului (în sens larg).

§2. Structura executivului și a administrației publice potrivit Constituției României

239. În regimurile constituționale contemporane, întâlnim două categorii de structuri ale executivului: executiv monist și executiv dualist.

Executivul monist se caracterizează prin faptul că puterea executivă este condusă de o singură autoritate statală, unipersonală sau colegială. Cel mai cunoscut exemplu de executiv monist contemporan este cel prezent în regimul prezidențial american, în care șeful statului exercită și funcția de șef al Guvernului și al administrației.

Executivul dualist apare în regimurile parlamentare și mixte (semi-parlamentare ori semi-prezidențiale). În acest sistem, puterea executivă se exercită de un organ unipersonal, pe de o parte, care îndeplinește funcția de șef al statului și de un organ colegial – Guvernul –, pe de altă parte, care exercită conducerea generală a administrației publice. Șeful Guvernului îndeplinește funcția de șef al executivului.

240. Constituția României consacră o structură dualistă (bicefală) a executivului, formată din **Președintele României** și **Guvern**. La rândul său, Guvernul este alcătuit din **prim-ministru, miniștri** și **alți membri** stabiliți prin lege organică.

241. La rândul său, administrația publică se împarte în administrația publică centrală și administrația publică locală.

Administrația publică centrală este formată din **ministere, alte organe de specialitate** subordonate Guvernului și **autorități administrative autonome** (Consiliul Suprem de Apărare a Țării, serviciile de informații, serviciile publice de radio și televiziune, Consiliul Național al Audiovizualului, Consiliul Național de Evaluare Academică și Acreditare, Banca Națională ș.a.).

Administrația publică locală se întemeiază, potrivit art. 120 din Constituție, pe principiile **descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice**. Administrația locală cuprinde, așadar, autoritățile prin care se realizează autonomia locală (**consiliile locale și primarii**, potrivit art. 121 din Constituție), autoritățile de coordonare a activității consiliilor comunale și orășenești (**consiliile județene**, potrivit art. 122 din Constituție) și autorități care exercită conducerea serviciilor publice deconcentrate și tutela administrativă la nivel local (**prefecții**, potrivit art. 123 din Constituție).

Trebuie subliniat că autoritățile administrativ autonome (consiliile locale și primarii) nu se află într-un raport de subordonare față de vreo altă autoritate județeană sau centrală [art. 123 alin. (4) din Constituție].

§3. Guvernul – câteva repere constituționale și legale

242. Potrivit art. 1 din legea sa de organizare și funcționare (Legea nr. 90/2001[1]), Guvernul este **definit** ca autoritatea publică a puterii

---

[1] M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001, cu modificările ulterioare.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

executive, care funcționează în baza votului de încredere acordat de Parlament și care asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice. Pentru realizarea programului de guvernare aprobat de Parlament odată cu acordarea votului de încredere, Guvernul exercită următoarele **funcții**:

a) funcția de strategie, prin care se asigură elaborarea strategiei de punere în aplicare a Programului de guvernare;

b) funcția de reglementare, prin care se asigură elaborarea cadrului normativ și instituțional necesar în vederea realizării obiectivelor strategice;

c) funcția de administrare a proprietății statului, prin care se asigură administrarea proprietății publice și private a statului, precum și gestionarea serviciilor pentru care statul este responsabil;

d) funcția de reprezentare, prin care se asigură, în numele statului român, reprezentarea pe plan intern și extern;

e) funcția de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea și controlul aplicării și respectării reglementărilor în domeniul apărării, ordinii publice și siguranței naționale, precum și în domeniile economic și social și al funcționării instituțiilor și organismelor care își desfășoară activitatea în subordinea sau sub autoritatea Guvernului.

243. Sub aspectul **structurii**, Guvernul este un organ colegial, alcătuit, potrivit Constituției, din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Articolul 3 alin. (2) din legea organică prevede că, pe lângă membrii Guvernului nominalizați expres de Constituție, din Guvern pot face parte și miniștri-delegați, cu însărcinări speciale pe lângă primul-ministru, prevăzuți în lista Guvernului prezentată Parlamentului pentru acordarea votului de încredere.

Funcția de membru al Guvernului are și o serie de **incompatibilități**, unele stabilite prin Constituție, iar altele prin legea organică. Astfel, art. 105 alin. (1) din Constituție prevede următoarele incompatibilități:

a) alte funcții publice de autoritate, b) cu excepția celei de deputat sau de senator;

c) exercitarea unei funcții de reprezentare profesională salarizate în cadrul organizațiilor cu scop comercial.

La acestea, art. 84 din Legea nr. 161/2003[1], adaugă:

---

[1] Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției (M. Of. nr. 279 din 21 aprilie 2003).

a) orice altă funcție publică de autoritate, cu excepția celei de deputat sau de senator ori a altor situații prevăzute de Constituție;

b) o funcție de reprezentare profesională salarizată în cadrul organizațiilor cu scop comercial;

c) funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice;

d) funcția de președinte sau de secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la lit. c);

e) funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la lit. c);

f) funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale;

g) calitatea de comerciant persoană fizică;

h) calitatea de membru al unui grup de interes economic;

i) o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

Singura excepție prevăzută de lege în privința incompatibilităților prevăzute la lit. a)-d) vizează cazul în care societățile sau instituțiile respective ar fi „de interes strategic" sau dacă un interes public ar impune această exceptare.

Constatarea stării de incompatibilitate se face de către primul-ministru, care va dispune măsurile necesare pentru încetarea acesteia.

§4. Administrația publică centrală

244. Administrația publică centrală sau „ministerială" este organizată după principiul subordonării ierarhice: ministerele sunt subordonate Guvernului, atât din punct de vedere politic, cât și din punct de vedere administrativ.

Ministerele sunt create pe baza hotărârii Parlamentului prin care acesta acordă încrederea Guvernului, dar structura administrației centrale poate fi modificată și prin lege sau ordonanță (potrivit art. 117 din Constituție).

Miniștrii sunt numiți, de regulă, pe criterii politice, iar fenomenul politizării funcției afectează și celelalte nivele ale aparatului ministerial (secretari de stat, directori, consilieri). Consilierii miniștrilor nu fac parte din categoria funcționarilor publici și sunt angajați direct de către miniștri. Funcționarii publici din ministere sunt recrutați prin concurs, se bucură de un statut special și de stabilitate în funcție. Dintre aceștia, secretarul general al ministerului are un rol principal în asigurarea stabilității funcționării ministerului și este numit prin concurs.

Guvernul poate crea agenții specializate în subordinea sa ori a ministerelor, pentru îndeplinirea unor atribuții specifice (de exemplu, în domeniul educației, Consiliul Național de Atestare a Diplomelor, Titlurilor și Certificatelor Universitare). Parlamentul, prin lege organică, poate înființa agenții autonome, în baza art. 117 alin. (3) din Constituție. Aceste autorități nu sunt subordonate Guvernului sau ministerelor (de exemplu, ARACIS – Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Superior, ANI – Agenția Națională de Integritate, CNCD – Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, CNSAS – Consiliul Național pentru Studierea Arhivelor Securității ș.a.).

§5. Administrația publică locală

245. Din punct de vedere structural, Constituția României folosește criteriul teritorialității în privința administrației publice locale. Această viziune, rezultată și din moștenirea istorică, a fost dominantă în procesul de elaborare a Constituției, neavând câștig de cauză viziunea mai orientată spre comunitate sau colectivitate din cadrul Adunării Constituante (*Geneza Constituției României*, 1998, p. 556). Astfel, unitățile de bază ale administrației locale sunt denumite „unități administrativ-teritoriale" și nu „colectivități locale", ca în alte state. Cuvintele „comunitate" sau „colectivitate" sau chiar expresia „guvernare locală" nu apar în textul constituțional, ci doar într-una din modificările mai recente ale legii privind administrația publică locală, care introduce noțiunea de „colectivitate locală" definită ca „numărul total de locuitori ai unei unități administrativ-teritoriale".

246. Unitățile administrativ-teritoriale sunt enumerate în art. 3 alin. (3) al Constituției: *județele* sunt cele mai întinse din punct de vedere teritorial; *orașele* și *comunele*. Este o organizare teritorială pe două nivele, dar nu există o subordonare între acestea, ci o relație bazată pe coordonare. În perioada 2012-2014, în cadrul mai larg al propunerilor de revizuire a Constituției, a avut loc o dezbatere în vederea introducerii *regiunii* ca nivel intermediar, dar această inițiativă nu s-a finalizat.

Fiecare unitate administrativ-teritorială are un set de autorități, care se împarte în două categorii: autorități rezultate din aplicarea principiului autonomiei locale; autorități rezultate din aplicarea principiilor descentralizării și deconcentrării.

Autoritățile administrației publice locale sunt: **primarii, consiliile locale** și **consiliile județene** (autorități alese prin vot direct de către cetățeni), **președinții de consilii județene** (aleși prin vot indirect[1] de către consilierii județeni) și **prefecții** (reprezentanții Guvernului în fiecare județ, care conduc, la nivel local, serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale).

5.1. Principiul autonomiei locale

247. Acest principiu este prevăzut de art. 120 din Constituție și definit de legea administrației publice locale ca fiind

> „dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a rezolva și gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii" [art. 3 alin. (1)].

Autonomia locală conferă puteri depline autorităților locale în materie date de lege în competența lor.

Autonomia locală este considerată un element esențial al democrației, deoarece reprezintă o contrapondere față de puterea centrală, care ar putea fi tentată să încalce interesele sau nevoile comunității locale și principiul fundamental al organizării administrativ-teritoriale a unui stat (Apostol Tofan, 2014, p. 300). Caracteristicile principale ale autonomiei locale sunt: are un caracter pur administrativ, cu excluderea autonomiei pe alte criterii (etnice, culturale, teritoriale etc.); are o componentă financiară (autoritățile locale au putere de decizie în privința resurselor financiare); autoritățile sunt constituite în baza exprimării voinței colectivității și au personalitate juridică de drept public. De asemenea, autonomia locală exclude orice subordonare a autorităților locale față de alte autorități, la nivel local, județean sau național. În baza autonomiei, autoritățile locale pot adopta norme specifice, cuprinse în acte normative cu caracter secundar, care trebuie să fie în conformitate cu legea. Actele normative ale autorităților locale sunt supuse controlului judecătoresc (contenciosul administrativ).

---

[1] Art. 1 alin. (5) din Legea nr. 115/2015.

5.2. Principiile descentralizării și deconcentrării

248. Principiile descentralizării și deconcentrării reprezintă cheia relației dintre puterea centrală și autoritățile locale. **Descentralizarea** este prevăzută de art. 120 din Constituție și de Legea descentralizării[1], care definește noțiunea ca fiind „transferul de competență administrativă și financiară de la nivelul administrației publice centrale la nivelul administrației publice locale sau către sectorul privat" [art. 2 lit. l)]. De asemenea, legea prevede principiile pe baza cărora se realizează descentralizarea:

a) principiul subsidiarității, care constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară;

b) principiul asigurării resurselor corespunzătoare competențelor transferate;

c) principiul responsabilității autorităților administrației publice locale în raport cu competențele ce le revin, care impune obligativitatea realizării standardelor de calitate în furnizarea serviciilor publice și de utilitate publică;

d) principiul asigurării unui proces de descentralizare stabil, predictibil, bazat pe criterii și reguli obiective, care să nu constrângă activitatea autorităților administrației publice locale sau să limiteze autonomia locală financiară;

e) principiul echității, care implică asigurarea accesului tuturor cetățenilor la serviciile publice și de utilitate publică;

f) principiul constrângerii bugetare, care interzice utilizarea de către autoritățile administrației publice centrale a transferurilor speciale sau a subvențiilor pentru acoperirea deficitelor finale ale bugetelor locale.

---

[1] Legea nr. 195/2006, M. Of. nr. 453 din 25 mai 2006.

249. Descentralizarea nu a fost reglementată ca fiind opusul centralizării, ci doar ca o limită a acesteia (Apostol Tofan, 2008, p. 219). Descentralizarea nu presupune independența totală față de autoritatea executivă centrală, deoarece aceasta ar contraveni caracterului unitar al statului. Astfel a apărut conceptul de „tutelă administrativă" exercitată asupra actelor autorităților locale, prin intermediul instituției Prefectului.

250. Legea descentralizării prevede că autoritățile locale exercită, în temeiul principiului descentralizării, trei categorii de competențe (art. 2, lit. d)-f):

d) competențe delegate sunt acele competențe atribuite prin lege autorităților administrației publice locale, împreună cu resursele financiare corespunzătoare, de către autoritățile publice centrale, pentru a le exercita în numele și în limitele stabilite de către acestea;

e) competențe exclusive, adică acele competențe atribuite prin lege autorităților administrației publice locale de realizarea cărora acestea sunt responsabile. Autoritățile administrației publice locale au dreptul de decizie și dispun de resursele și mijloacele necesare îndeplinirii competențelor, cu respectarea normelor, criteriilor și standardelor stabilite de lege;

f) competențe partajate, adică acele competențe exercitate de către autoritățile administrației publice locale, împreună cu alte niveluri ale administrației publice (județean sau central), cu o separare clară a finanțării și a puterii de decizie pentru fiecare responsabil în parte.

Din categoria competențelor exclusive fac parte, de exemplu, gestionarea domeniului public și privat, a infrastructurii locale de drumuri, a instituțiilor locale de cultură și sănătate etc. Competențele partajate includ, de exemplu, construirea de locuințe sociale, învățământul primar și secundar, ordinea și siguranța publică etc., iar din categoria competențelor delegate putem exemplifica plata unor ajutoare sociale.

251. Noțiunea de **deconcentrare** provine din termenul francez *déconcentration,* definit în doctrina franceză ca „transferul puterii de la autoritățile centralizate la autoritățile care reprezintă puterea centrală la nivel local, în unitățile teritoriale (Serrand, 2002, p. 121). În 1991, la redactarea Constituției, s-a considerat că deconcentrarea era o consecință implicită a descentralizării, dar în anul 2003, cu ocazia revizuirii, ea a fost inclusă în mod expres în textul constituțional. Legea-cadru a descentralizării definește deconcentrarea ca fiind „redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe de specialitate ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu", iar în doctrină ea apare ca „forma specifică de exprimare a centralizării (...), reprezentând prerogativa Guvernului de a delega o putere de decizie autorităților administrative ale statului implantate în teritoriu" (Vedinaș, 2008, p. 1160). Așadar, dacă în cazul descentralizării, decizia la nivel local aparține unei autorități autonome, în cazul deconcentrării, organul decizional este cel numit de administrația centrală. Deconcentrarea este considerată un instrument prin care se atenuează unele inconveniente ale centralizării, permițând autorităților deconcentrare să adapteze la nivel local modul de aplicare în teritoriu a măsurilor și ordinelor transmise de la centru (pentru detalii, a se vedea Vedinaș, 2008, p. 1161).

§6. Raporturile Parlamentului cu Guvernul potrivit Constituției României

252. Analiza autorităților executive și a raporturilor dintre executiv și administrația publică fac în principal obiectul științei dreptului administrativ. Din punctul de vedere al dreptului constituțional, interesează analiza relației dintre puterile statului, cu precădere dintre puterea legislativă și cea executivă, respectiv raporturile dintre Parlament și Guvern și dintre Parlament și Președinte. Aceste raporturi se împart în mai multe categorii: raporturi care reflectă rolul legislativului în formarea executivului și raporturi care reflectă funcția de control al legislativului asupra executivului. Deoarece raporturile dintre Parlament și Președinte vor fi examinate în capitolul dedicat acestuia din urmă, vom insista asupra raporturilor dintre Parlament și Guvern.

253. Rolul Parlamentului în formarea Guvernului. În România, Parlamentul are un rol determinant în formarea și menținerea Guvernului. Potrivit art. 103 din Constituție, Președintele României desemnează un candidat la funcția de prim-ministru, în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament.

Candidatul desemnat de Președinte va cere, în termen de **10 zile** de la desemnare, **votul de încredere** al Parlamentului asupra programului și a întregii liste a Guvernului.

Programul și lista Guvernului se dezbat de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună. Parlamentul acordă încredere Guvernului cu **votul majorității deputaților și senatorilor**. Pe baza acestui vot de încredere, Președintele României **numește** Guvernul, iar primul ministru și ceilalți membrii ai Guvernului vor depune individual jurământul în fața Președintelui României. Data depunerii jurământului este și data de la care Guvernul își exercită mandatul.

Cât privește **modificarea componenței** Guvernului, rolul principal îl joacă Președintele, cu posibilitatea intervenției Parlamentului. Astfel, Președintele poate revoca și numi pe membrii Guvernului, la propunerea primului-ministru, în caz de **remaniere guvernamentală** sau de **vacanță a postului**. Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita această atribuție numai pe baza aprobării **Parlamentului**, acordată la propunerea primului-ministru. Primul-ministru nu va putea fi revocat de Președintele României [art. 107 alin. (2) din Constituție].

În anul 2008, fiind chemată să soluționeze un conflict juridic de natură constituțională între Primul-Ministru și Președintele României, Curtea Constituțională a statuat că Președintele României „poate să ceară primului-ministru o singură dată, motivat, să facă o nouă propunere de numire a altei persoane în funcția de ministru", iar în acest caz „primul-ministru are obligația să propună pentru funcția de ministru o altă persoană" (Decizia nr. 98/2008). Prin această interpretare, în care Curtea Constituțională s-a referit, prin analogie, la dreptul Președintelui României de a refuza o singură dată promulgarea unei legi, instanța de contencios constituțional a adăugat drepturi și obligații constituționale ale celor două instituții implicate, depășindu-și astfel competența de „legislator negativ".

254. O largă categorie de raporturi Parlament-Guvern se nasc în legătură cu **controlul parlamentar** asupra activității executive. Intervenția legislativului în activitatea executivului se realizează pe mai multe paliere: prin adoptarea legilor – a căror executare în concret constituie obiectul principal al activității executivului –, prin aprobarea programului executivului, prin aprobarea delegării legislative și prin controlul propriu-zis asupra executivului. Dintre acestea, ne vom referi pe larg la delegarea legislativă și la controlul parlamentar cu toate formele lui.

255. Delegarea legislativă, reglementată de Constituția României în art. 115, este o instituție a dreptului constituțional care permite implicarea executivului în exercitarea funcției legislative: Guvernul este abilitat de Parlament să emită norme juridice în domenii rezervate legii. Originea acestei instituții a dreptului constituțional se află în tradiția constituțională britanică, prin care se acorda monarhului prerogativa de a lua pe cale de regulament toate măsurile necesare pentru a garanta siguranța politică și apărarea statului.

Pe calea delegării legislative, Guvernul se substituie în mod excepțional Parlamentului, astfel încât, prin ordonanțe, el poate să reglementeze primar, să modifice sau să abroge reglementarea legală existentă (pentru caracterul excepțional al delegării, a se vedea și Dima, 2014, p. 126). Parlamentul, în calitatea sa de *unică autoritate legiuitoare*, este singurul în drept să dea o astfel de delegare, stabilind în mod strict domeniul (care nu poate face parte din domeniile rezervate legilor organice) și durata acesteia, printr-o **lege de abilitare**. Actele prin care Guvernul exercită delegarea legislativă poartă denumirea de **ordonanțe**. Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la împlinirea termenului de abilitare. Parlamentul nu are însă un termen în care este obligat să se pronunțe.

Restricția de ordin material cu privire la reglementarea prin ordonanță în domeniul legilor organice se referă doar la **ordonanțele simple**. Curtea Constituțională a făcut unele precizări în jurisprudența sa, de exemplu a arătat că materia fiscală nu intră în domeniul rezervat legilor organice și poate face obiectul unei ordonanțe simple; similar, unele dispoziții din coduri nu sunt de domeniul legii organice (Deaconu, 2012, p. 283).

256. Guvernul poate adopta și **ordonanțe de urgență,** direct în temeiul Constituției [art. 115 alin. (4)], numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora. Ordonanța de urgență intră în vigoare numai după depunerea sa spre aprobare în procedură de urgență, la camera competentă să fie sesizată și după publicarea ei.

Dacă nu se află în sesiune, camerele se convoacă în mod obligatoriu în 5 zile de la depunere. Dacă în termen de 30 de zile camera sesizată nu s-a pronunțat asupra ordonanței, aceasta este considerată adoptată și se trimite celeilalte camere, care decide tot în procedură de urgență. Ordonanțele cu care Parlamentul a fost sesizat vor fi cuprinse în conținutul legii de aprobare, respectiv de respingere, încetându-și astfel efectele ca ordonanțe. Legea de aprobare va putea modifica conținutul normativ al ordonanței. Așadar, regimul juridic al ordonanțelor simple este mai strict: pe de-o parte, Guvernul este obligat să emită o ordonanță dacă Parlamentul a adoptat o lege de abilitare în acest sens; pe de altă parte, Parlamentul este obligat să-și exercite controlul asupra ordonanței, într-un termen determinat de legea de abilitare, sub sancțiunea încetării efectelor ordonanței. Astfel, în privința ordonanțelor simple, legea de abilitare va cuprinde și termenul în care Parlamentul este obligat să intervină cu o lege de aprobare sau de respingere, în cazul în care legea de abilitare prevede aceasta [art. 115 alin. (3)], și anume, până la împlinirea termenului de abilitare. În caz contrar, există și o sancțiune pentru nerespectarea acestui termen: ordonanța își încetează efectele. Dacă prin legea de abilitare nu s-a prevăzut necesitatea aprobării lor ulterioare, ordonanțele simple au o aplicabilitate nelimitată în timp (Apostol Tofan și Tănăsescu, 2008, p. 1089).

În privința ordonanțelor de urgență, nu există niciun termen în care Parlamentul ar fi obligat să le aprobe sau să le respingă prin lege. Teoretic, în absența unei limite temporale exprese, Parlamentul poate interveni oricând. În doctrină, s-a exprimat opinia că o astfel de inacțiune pe termen nedeterminat a Parlamentului ar însemna o „aprobare tacită" a ordonanței (Dima, 2014, p. 133), însă, formal, aceasta rămâne ordonanță și nu devine lege, așa cum se întâmplă cu ordonanțele aprobate. Evident că, din punct de vedere constituțional, inacțiunea Parlamentului în privința unei ordonanțe de urgență reprezintă o încălcare a rolului acestuia de control asupra executivului și implicit a art. 115 alin. (5) din Constituție, însă, în absența unei sancțiuni concrete, doar o decizie a Curții Constituționale sau, *in extremis*, o viitoare revizuire a Constituției ar putea aduce o clarificare.

257. Limite ale ordonanțelor de urgență. Deși noțiunea de „situație extraordinară" nu este definită în mod adecvat nici de Constituție, nici de

Curtea Constituțională (pentru critica definiției CCR, a se vedea Gîrleșteanu, 2012, p. 260), aceasta din urmă a făcut unele precizări în jurisprudența sa, arătând, de exemplu, că prin noua reglementare din 2003, legiuitorul constituant a vrut să accentueze caracterul excepțional al adoptării acestui tip de acte, adăugând, pe lângă sintagma „situații extraordinare" (în loc de „cazuri excepționale" cum era în prima versiune a Constituției), precizarea „a căror reglementare nu poate fi amânată", pentru a sublinia urgența reglementării. În virtutea acestei intenții mai precise a legiuitorului constituant de a limita adoptarea de norme cu caracter primar pe această cale, Curtea Constituțională a analizat, în cazurile cu care a fost sesizată, dacă a fost îndeplinită condiția complexă a urgenței și, în unele situații, a declarat neconstituțională adoptarea unor ordonanțe de urgență în cazuri care nu se încadrau în noțiunea de „situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată"[1].

Într-o decizie din anul 2009, Curtea Constituțională a încercat să delimiteze sfera situațiilor extraordinare, arătând acestea pot proveni din existența unei stări de fapt „obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public" (Decizia nr. 1008/2009). Nici această încercare de definiție nu aduce, însă, mai multă claritate în privința noțiunii de situație extraordinară, întrucât termenii folosiți de Curtea Constituțională sunt vagi și lasă loc unor interpretări contradictorii. De exemplu, ultima „condiție" – de a „pune în pericol un interes public" – nu precizează ce se înțelege prin „pericol", de ce trebuie să fie vorba doar de „pericole" și nu și de alte situații, și mai ales ce se înțelege prin „interes public". Nici cerința ca starea de fapt ce determină urgența să fie „cuantificabilă" nu este suficient clarificată de Curtea Constituțională, întrucât nu se stabilește cine și în funcție de ce criterii sau condiții obiective poate fi stabilit caracterul cuantificabil.

258. Nici condiția „urgenței" nu a fost definită adecvat în Constituție și nici în jurisprudența Curții Constituționale. Curtea a statuat doar existența unei obligații a Guvernului de a motiva urgența, în lipsa acestei motivări ordonanța de urgență fiind neconstituțională: „a decide altfel înseamnă a goli de conținut dispozițiile art. 115 din Constituție

---

[1] De exemplu, în Decizia nr. 1555/2009 sau în Decizia nr. 2/2013.

privind delegarea legislativă și a lăsa libertatea Guvernului să adopte în regim de urgență acte cu putere de lege oricând și (...) în orice domeniu" (Decizia nr. 258/2006).

De asemenea, așa cum a precizat și Curtea Constituțională, caracterul urgent nu se identifică cu existența situației extraordinare: cu alte cuvinte, urgența și existența unei situații extraordinare sunt condiții cumulative pentru constituționalitatea extrinsecă a adoptării unei ordonanțe de urgență (Decizia nr. 421/2007).

259. O altă limită formală a ordonanțelor de urgență este necesitatea depunerii lor spre aprobare la Parlament, condiție necesară pentru intrarea lor în vigoare. Ulterior, Parlamentul poate să aprobe sau să respingă prin lege ordonanța. În primul caz, legea de aprobare va cuprinde și ordonanțele, al căror efect încetează. Cu toate acestea, Parlamentul nu poate acoperi prin aprobare un viciu de neconstituționalitate al unei ordonanțe (simple sau de urgență). Curtea Constituțională a stabilit în mod constant în jurisprudența sa că o lege care aprobă o ordonanță de urgență neconstituțională este ea însăși neconstituțională (de exemplu, Decizia nr. 421/2007 sau Decizia nr. 738/2012):

> „prin aprobarea de către Parlament a unei ordonanțe de urgență vădit neconstituționale, caracterul neconstituțional se transferă asupra legii de aprobare".

În anul 2012, a existat o situație specială, în care Guvernul a încercat să adopte, pe calea unei ordonanțe de urgență, o modificare a unei legi organice în timp ce același text, cuprins într-o lege de modificare adoptată deja de Parlament, se afla pe rolul Curții Constituționale ca obiect al unei sesizări de neconstituționalitate. În acest caz, Curtea a arătat în mod corect că

> „soluția aleasă de Guvern, de a adopta, cu puțin timp înainte ca instanța de contencios constituțional să se pronunțe asupra constituționalității Legii (...) o ordonanță de urgență care prelua integral conținutul normativ al legii criticate contravine prevederilor art. 115 alin. (4) din Constituție referitoare la caracterul urgent al reglementării, precum și art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală, întrucât pune în discuție

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

> comportamentul neconstituțional și abuziv al Guvernului față de Curtea Constituțională" (Decizia nr. 738/2012).

260. Cât privește limitele de fond ale ordonanțelor de urgență, acestea nu pot fi adoptate în domeniul legilor constituționale, dar pot fi adoptate și în domeniile rezervate legilor organice. Ele nu pot afecta, însă, regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale și nu pot viza măsuri de trecere silită de bunuri în proprietate publică. În privința noțiunii de „**afectare**" a regimului instituțiilor fundamentale ale statului, Curtea Constituțională a făcut următoarele precizări în jurisprudența sa:

a) Curtea Constituțională a considerat că sunt instituții fundamentale ale statului acelea reglementate expres de Constituție, în mod detaliat ori măcar sub aspectul existenței lor, în mod explicit sau doar generic, respectiv instituțiile cuprinse în titlul III din Constituție, precum și autoritățile publice prevăzute în alte titluri ale Legii fundamentale (de exemplu, Decizia nr. 1.257/2009, Decizia nr. 738/2012).

b) Sintagma „afectare a regimului instituțiilor fundamentale ale statului" are în vedere toate componentele care definesc regimul juridic al acestor instituții: structura organizatorică, funcționarea, competențele, resursele materiale și financiare, numărul și statutul personalului, salarizarea, categoria de acte juridice pe care le adoptă etc.

> „Cu privire la sensul dispozițiilor art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală, Curtea Constituțională a statuat, prin Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008, (...) că ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă «afectează», respectiv produc **consecințe negative** asupra regimului instituțiilor fundamentale ale statului, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin". (Decizia nr. 738/2012).

Cu alte cuvinte, noțiunea de „afectare" desemnează acele situații prin care se prejudiciază, se lezează, se restrânge regimul juridic al instituțiilor sau al drepturilor fundamentale și nu pe cele care produc consecințe pozitive asupra acestora (a se vedea și Dima, 2014, p. 140).

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

261. Studiu de caz. Un exemplu de analiză a modului în care o ordonanță de urgență afectează anumite valori sau instituții îl găsim în considerentele Deciziei nr. 447/2013.

> „Curtea Constituțională a precizat în jurisprudența sa (a se vedea Decizia nr. 1.189 din 6 noiembrie 2008) sensul noțiunii de «a afecta», reținând sensul juridic al acestei noțiuni, sub diferite nuanțe, cum ar fi: «a suprima», «a aduce atingere», «a prejudicia», «a vătăma», «a leza», «a antrena consecințe negative». În cazul de față, ordonanța de urgență afectează direct dreptul de proprietate și libertatea economică ale debitorilor vizați de ipoteza textului de lege și indirect dreptul cetățenilor la informație și la liberă exprimare.
>
> **Afectarea directă** (s.n.) se realizează prin simplul fapt al suspendării licenței audiovizuale. În această ipoteză, ca urmare a restricționării difuzării programelor, debitorul aflat sub incidența Legii nr. 504/2002 va asista la rezilierea contractelor de publicitate care, în majoritatea cazurilor, reprezintă principala sursă de venituri. Astfel, deși ordonanța de urgență își propune, atunci când este posibil, acordarea șansei de redresare a debitorului, efectele sunt contrare, ducând la declanșarea rapidă a procedurii falimentului. Conduita impusă de legiuitorul delegat debitorului nu mai apare ca fiind proporțională cu scopul urmărit, excedând condițiilor normale de exercitare a activității sale. În aprecierea proporționalității măsurii, trebuie ținut cont și de faptul că legiuitorul delegat nu a indicat în preambulul ordonanței de urgență sau în nota de fundamentare care au fost rațiunile pentru care a optat pentru un tratament diferențiat în privința debitorului ce se află sub incidența prevederilor Legii nr. 504/2002, prin reglementarea unei sancțiuni suplimentare, cea a suspendării licenței audiovizuale. În aceste condiții, Curtea reține și încălcarea prevederilor art. 135 alin. (2) lit. a) din Constituție, care prevăd că *Statul trebuie să asigure: a) libertatea comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil pentru valorificarea tuturor factorilor de producție* (s.n.).
>
> **Afectarea indirectă** (s.n.) se realizează prin faptul că cetățenii care beneficiau de activitatea debitorului aflat sub incidența

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

> Legii nr. 504/2002 nu o mai pot face în condițiile în care debitorul se află sub incidența prevederilor Legii audiovizualului nr. 504/2002, cu modificările și completările ulterioare, ca urmare a deschiderii procedurii și până la data confirmării planului de reorganizare".

262. Din punctul de vedere al **naturii juridice**, au existat mai multe discuții în literatura de specialitate. Ordonanțele au fost considerate acte cu caracter complex, „acte organic administrative și material legislative" (Deleanu, 2006, p. 713) sau „acte executive sub aspect organic și acte legislative sub aspect material" (Muraru și Constantinescu, 2001, p. 162) ori „acte cu caracter hibrid" (Dima, 2014, pp. 131-132). La rândul ei, Curtea Constituțională a definit ordonanțele simple ca fiind „acte guvernamentale de executare a legii de abilitare" (Decizia nr. 9/1996). Atât ordonanțele simple, cât și ordonanțele de urgență sunt acte normative guvernamentale, cu putere de lege, emise în temeiul delegării legislative prevăzute de Constituție și aflate sub controlul unicei autorități legiuitoare, care este Parlamentul. Deși în doctrină s-a arătat că cele două categorii de ordonanțe ar avea naturi juridice diferite, susținem opinia potrivit căreia nu există o astfel de deosebire, după cum nu există o deosebire de natură juridică nici între legile ordinare și cele organice (a se vedea și Dima, 2014, p. 131). Un aspect important în determinarea naturii juridice a ordonanțelor este faptul că ele pot fi supuse, alături de legi, controlului de constituționalitate *a posteriori*, fără vreo deosebire după cum sunt simple sau de urgență.

263. În cazul în care Curtea Constituțională declară o ordonanță sau o prevedere din aceasta neconstituțională, problema efectelor produse de aceasta până la publicarea deciziei Curții Constituționale se poate rezolva de către instanțele judecătorești. Astfel, potrivit art. 126 (6) din Constituție, instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională.

264. Ordonanța este, așadar, un act asimilat, ca forță juridică și ca efecte, legii. În doctrina franceză, ordonanțele au fost calificate ca fiind

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

„acte organic executive și material legislative". Cu toate acestea, ordonanța nu este expresia unei puteri legiuitoare, ea păstrând natura juridică a actelor emise de Guvern în cadrul competenței sale normative, competență care, în aceste cazuri, este specială și limitată, derivată dintr-o lege de abilitare sau direct din Constituție, în cazul ordonanțelor de urgență. Așadar, Guvernul dobândește împuternicirea de a emite ordonanțe fie prin aplicarea directă a art. 115 alin. (4) din Constituție, în cazul ordonanțelor de urgență, fie în temeiul unei legi de abilitare adoptate de Parlament în condițiile art. 115 alin. (1)-(3), în cazul ordonanțelor simple. Dacă aplicăm, ca și în cazul legilor, criteriul *formal* de determinare, prin *ordonanță* în sensul art. 146 lit. d) din Constituție și art. 29 alin. (1) din Legea nr. 47/1992, republicată, se înțelege doar actul emis de Guvern în aceste condiții.

Cu toate acestea, folosirea excesivă a ordonanțelor de urgență poate constitui o amenințare la adresa statului de drept. În practică, marea majoritate a Guvernelor României de după 1991 au folosit în exces legislația delegată, cu acordul tacit sau expres al Parlamentului. Atât doctrina națională de drept constituțional, cât și instituțiile internaționale relevante au criticat acest procedeu de eludare a procedurii parlamentare de legiferare. Obligația Guvernului de a motiva urgența și caracterul excepțional al situației care determină folosirea delegării legislative nu a constituit o piedică majoră, existând, în anumite perioade, ani în care numărul ordonanțelor l-a depășit pe cel al legilor. După aderarea la Uniunea Europeană și instituirea MCV, adoptarea excesivă a ordonanțelor de urgență a devenit un punct constant în rapoartele elaborate de Comisia Europeană. În 2014, de exemplu, Raportul Comisiei Europene arăta că „Guvernul adoptă multe legi prin intermediul ordonanțelor de urgență (o tendință constantă de aproximativ 100 de ordonanțe pe an, potrivit Curții Constituționale), eludând prin aceasta procedura parlamentară normală"[1].

Comisia de la Veneția atrăsese și ea atenția asupra acestui fapt, în Avizul din decembrie 2012, astfel:

> „Nu mai puțin de 140 de ordonanțe de urgență au fost adoptate în 2011. Folosirea atât de frecventă a ordonanțelor de urgență este un motiv serios de îngrijorare. (...) Făcând uz

---

[1] COM (2014) 37 final, 22 ianuarie 2014, p. 13.

> de această procedură excepțională de 140 de ori în cursul unui singur an reprezintă o folosire abuzivă. Problema constă probabil în faptul că însăși Constituția încurajează folosirea ordonanțelor de urgență pentru că acestea rămân în vigoare cu excepția cazului în care cea de-a doua Cameră (decizională) a Parlamentului respinge în mod clar proiectul aferent de aprobare depus de Guvern. Pentru ca o ordonanță de urgență să rămână în vigoare, majoritatea guvernamentală în Parlament trebuie doar să amâne votul în cele două Camere ale Parlamentului. O astfel de facilitate invită practic la abuz și poate explica numărul mare de ordonanțe de urgență emise de Guvern în trecut"[1].

Și Curtea Constituțională a precizat, în decizia prin care declara neconstituționalitatea extrinsecă a ordonanței de urgență prin care se reglementa procedura insolvenței, necesitatea circumscrierii folosirii delegării legislative exigențelor statului de drept, care „impun ca mecanismele juridice prevăzute de Legea fundamentală să fie utilizate potrivit scopului pentru care au fost instituite. În felul acesta, se poate ajunge la consolidarea unei adevărate democrații constituționale". (Decizia 447/2013).

265. Controlul parlamentar al activității Guvernului se întemeiază pe **răspunderea politică** a Guvernului în fața Parlamentului pentru întreaga sa activitate [art. 109 alin. (1) din Constituție]. Acest control se realizează prin informarea Parlamentului, prin întrebări și interpelări (care au fost deja analizate în capitolul dedicat Parlamentului), dar mai ales prin două proceduri care pot avea efecte determinante asupra existenței Guvernului: **moțiunea de cenzură** și **angajarea răspunderii Guvernului.**

CU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

---

[1] Aviz privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14-15 decembrie 2012), §11 și §12.

266. Moțiunea de cenzură este expresia cea mai pregnantă a responsabilității politice a Guvernului în fața Parlamentului, efectul adoptării unei asemenea moțiuni fiind demiterea Guvernului.

În temeiul art. 113 alin. (1) din Constituție, Camera Deputaților și Senatul, în ședință comună, pot **retrage încrederea** acordată Guvernului prin adoptarea unei moțiuni de cenzură, cu votul majorității deputaților și senatorilor.

Inițierea moțiunii de cenzură poate fi făcută de cel puțin o pătrime din numărul deputaților și senatorilor și se comunică Guvernului la data depunerii. Moțiunea de cenzură se dezbate după 3 zile de la data când a fost prezentată în ședința comună a celor două Camere.

Respingerea moțiunii produce efecte asupra inițiatorilor ei, în sensul că aceștia nu mai pot iniția, în aceeași sesiune, o nouă moțiune de cenzură, cu excepția cazului când Guvernul își angajează răspunderea potrivit art. 114 din Constituție.

Adoptarea moțiunii de cenzură are ca efect demiterea Guvernului, ca urmare a **retragerii încrederii** acordate de Parlament. În perioada 1991-2015 au fost adoptate două moțiuni de cenzură, una în anul 2009 și una în anul 2012.

267. Guvernul poate declanșa și el antrenarea responsabilității sale politice față de Parlament, prin **angajarea răspunderii** în temeiul art. 114 din Constituție. Astfel, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în ședință comună, asupra unui **program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege.**

Angajarea răspunderii Guvernului deschide calea retragerii încrederii acordate de Parlament, pe calea adoptării unei moțiuni de cenzură. O astfel de moțiune poate fi depusă în termen de **3 zile** de la prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege, iar adoptarea ei va avea ca efect demiterea Guvernului.

Dacă o astfel de moțiune nu este depusă sau în cazul respingerii moțiunii de cenzură depuse în acest termen, proiectul de lege prezentat (modificat sau completat, după caz, cu amendamente acceptate de Guvern) **se consideră adoptat**, iar aplicarea programului sau a declarației de politică generală **devine obligatorie pentru Guvern**.

În temeiul principiul simetriei juridice, dacă Președintele României cere reexaminarea legii astfel adoptate, dezbaterea acesteia se va face tot în ședință comună a celor două Camere.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

268. Cu privire la practica angajării răspunderii Guvernului, aceasta a fost considerată, într-o opinie, o formă de „eludare a dezbaterilor parlamentare cu privire la obiectul reglementării și, pe de altă parte, o formă de presiune din partea Guvernului asupra majorității de sprijin pentru a forța adoptarea unor măsuri necesare pentru realizarea politicii guvernamentale"sau chiar de „șantaj al Guvernului față de majoritatea parlamentară" (Dima, 2014, pp. 93 și 97). Așadar, angajarea răspunderii Guvernului este, în dinamica raporturilor dintre legislativ și executiv, un instrument de presiune al executivului asupra legislativului, utilizat în mod special atunci când Guvernul este sigur pe sprijinul politic parlamentar și dorește să obțină, pe de-o parte, o consolidare a majorității parlamentare și, pe de altă parte, adoptarea unor legi care fac parte din programul guvernamental. În practică, este de remarcat că această procedură a fost declanșată în cea mai mare parte a cazurilor asupra unor proiecte de lege și mai puțin asupra unor programe sau declarații de politică generală, de unde și accentul pus, chiar de Curtea Constituțională, pe caracterul de „legiferare" al angajării răspunderii.

269. Curtea Constituțională are o bogată **jurisprudență** pe tema angajării răspunderii Guvernului. Încă din prima decadă a existenței sale, Curtea a definit, destul de imprecis sub aspectul implicării instituționale, angajarea răspunderii Guvernului ca fiind „o procedură mixtă, de control parlamentar, întrucât permite inițierea unei moțiuni de cenzură, și de legiferare (...)" (Decizia nr. 34/1998). De asemenea, Curtea a accentuat, deși într-o manieră criticabilă în contextul unui proces legislativ democratic, și dimensiunea politică a angajării răspunderii: „rolul unei asemenea proceduri este de a coagula o majoritate parlamentară, dar și de a surmonta actele obstrucționiste ale opoziției în cursul dezbaterilor legislative" (Decizia nr. 1415/2009). Această formulare a Curții trimite la expresiile de tip totalitar („cine nu e cu noi e împotriva noastră"), în care opoziția este văzută ca inamicul procesului de legiferare și nu ca un partener firesc al majorității, chiar prin „acte obstrucționiste" (Curtea nu explică în ce constau astfel de acte și de ce ar justifica ele eludarea dezbaterii parlamentare în cadrul procedurii legislative) în condițiile pluralismului politic, element esențial al democrației constituționale. Mai mult decât atât, făcând astfel de judecăți de valoare împotriva opoziției parlamentare, oricare ar fi ea,

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Curtea se transformă dintr-un arbitru independent, într-un actor politic, ceea ce statutul său constituțional și legal nu i-ar permite.

Alte decizii ale Curții Constituționale în materia angajării răspunderii Guvernului au privit obiectul acestei proceduri. În aceste cazuri, Curtea a adoptat un formalism excesiv, invocând argumentul că textul constituțional „nu distinge cu privire la natura proiectului de lege respectiv" (Decizia nr. 34/1998). Aplicând în mod similar acest argument, Curtea a admis că Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unei legi organice, a unei legi de aprobare a unei ordonanțe de urgență, a unui proiect de lege ce reglementează mai multe domenii, asupra mai multor proiecte de lege în aceeași zi (Toader și Safta, 2015, pp. 270-272).

Într-o decizie din anul 2009, Curtea a acceptat ca fiind constituțională angajarea răspunderii Guvernului chiar dacă proiectul de lege se află în procedura legislativă din Parlament (Decizia nr. 1415/2009). Un an mai târziu, în cadrul soluționării unui conflict juridic de natură constituțională între Parlament și Guvern, Curtea a constatat că

> „angajarea răspunderii de către Guvern în fața Camerei Deputaților și a Senatului, în temeiul art. 114 alin. (1) din Constituție, asupra proiectului Legii educației naționale, este neconstituțională și a declanșat un conflict juridic de natură constituțională între Guvern și Parlament, întrucât proiectul de lege se află în proces de legiferare la Senat, în calitate de Cameră decizională" (Decizia nr. 1431/2010).

În aceeași decizie, Curtea a stabilit existența unor limite ale angajării răspunderii Guvernului pornind de la principiile constituționale ale separației și echilibrului puterilor în stat și de la prevederile art. 61 alin. (1) din Constituție:

> „acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare" (a se vedea și Selejan-Guțan, 2015, vol. 1, p. 144; cu privire la pericolele utilizării excesive ale acestei proceduri, a se vedea Dima, 2014, p. 103).

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

270. În proiectele de revizuire a Constituției din 2011 și 2014 au existat propuneri de texte care să limiteze exercitarea angajării răspunderii Guvernului. De exemplu, în proiectul din 2014, se propunea modificarea art. 114 alin. (1) din Constituție, astfel: „Guvernul își poate angaja, o singură dată într-o sesiune parlamentară, răspunderea în fața Senatului și a Camerei Deputaților, în ședință comună, asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege". Atât Curtea Constituțională, cât și Comisia de la Veneția (căreia i s-a solicitat un aviz consultativ) au salutat această modificare. Astfel, Curtea Constituțională, în Decizia nr. 80/2014, a făcut trimitere la propria sa jurisprudență, mai precis la Decizia nr. 799/2011 (care privea tot un proiect de revizuire a Constituției), arătând că

> „Prin limitarea cantitativă a posibilității Guvernului de a folosi această procedură în cursul unei sesiuni parlamentare sunt eliminate premisele exercitării abuzive din partea Guvernului a dreptului constituțional de a-și angaja răspunderea în fața Parlamentului, iar, în ceea ce privește autoritatea legiuitoare, aceasta își poate exercita competența în plenitudinea sa, așa cum este conferită de art. 61 alin.(1) din Constituție".

Pe de altă parte, Curtea, în decizia din 2014, a propus o nouă restrângere a angajării răspunderii, prin limitarea

> „obiectului asupra căruia Guvernul își poate angaja răspunderea la un program, o declarație de politică generală sau la un singur proiect de lege care să reglementeze unitar relații sociale care privesc un singur domeniu. Prin decizia menționată [Decizia nr. 799/2011 (n.n.)], Curtea a arătat că «lipsa unei atari condiționări cu privire la sfera de reglementare a proiectului de lege ar conduce la eludarea prevederilor constituționale propuse spre modificare, și anume posibilitatea angajării răspunderii o singură dată pe sesiune, întrucât dau posibilitatea Guvernului de a-și asuma răspunderea prin intermediul unui proiect de lege, care în mod formal îndeplinește condițiile constituționale, dar care, printr-o structură complexă și un conținut eterogen, ar ingloba reglementări din domenii sociale foarte diferite»".

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

La rândul său, Comisia de la Veneția a apreciat că

> „limitarea posibilității angajării răspunderii Guvernului la o singură dată pe sesiune constituie o propunere oportună, știut fiind că aceasta crește posibilitate Parlamentului de a controla executivul, consolidând astfel poziția Parlamentului în cadrul regimului constituțional”[1].

§7. Răspunderea penală a membrilor Guvernului

271. O problemă extrem de controversată este cea a **răspunderii penale** a membrilor Guvernului. Dacă, în cazul răspunderii politice, implicarea Parlamentului are fundamente clare, de necontestat, prevederile constituționale care reglementează răspunderea penală a membrilor Guvernului au primit interpretări diferite în practică. Astfel, potrivit art. 109 alin. (2) din Constituție,

> „numai Camera Deputaților, Senatul și Președintele României au dreptul să ceară urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor. Dacă s-a cerut urmărirea penală, Președintele României poate dispune suspendarea acestora din funcție. Trimiterea în judecată a unui membru al Guvernului atrage suspendarea lui din funcție. Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție”.

Dacă tezele 3 și 4 ale acestui text nu pun probleme deosebite, primele două teze au implicații controversate în privința principiului separației puterilor, al independenței justiției și al competenței puterii judecătorești. Prevederile constituționale sunt reluate și detaliate de Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială[2], în care sunt reglementate modalitatea de răspundere, procedura și sancțiunile aplicabile.

---

[1] Comisia de la Veneția, *Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie,* adopté par la Commission de Venise lors de sa 98e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014), §166.

[2] Republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007.

În ceea ce privește autoritățile expres și limitativ determinate de Constituție pentru a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului,, Curtea Constituțională a precizat, în Decizia nr. 270/2008, următoarele:

a) Textul constituțional exclude atât competența cumulativă a cererilor celor trei autorități publice, cât și competența alternativă între cele trei autorități.

b) Înaintarea sesizării uneia dintre cele trei autorități pentru a cere urmărirea penală nu se poate face nici aleatoriu și nici preferențial de către Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

c) Cumulul calității de deputat sau de senator cu cea de membru al Guvernului atrage, după sine, în mod firesc, potrivit art. 109 alin. (2), competența Camerei Deputaților sau a Senatului de a cere urmărirea penală, după caz. În consecință, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție trebuie să se adreseze uneia dintre cele trei autorități, după cum urmează: a) Camerei Deputaților sau Senatului – pentru membrii Guvernului sau foștii membri ai Guvernului (prim-ministru, ministru de stat, ministru, ministru delegat, după caz) care, la data sesizării, au și calitatea de deputat sau de senator; b) Președintelui României – pentru membrii Guvernului sau foștii membri ai Guvernului (prim-ministru, ministru de stat, ministru, ministru delegat) care, la data sesizării, nu au calitatea de deputat sau de senator.

d) În privința mandatului de membru al Guvernului Constituția nu a instituit imunitatea guvernamentală, ci o altă măsură de protecție, și anume condiționarea dreptului de a cere urmărirea lui penală pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției. Dispozițiile art. 109 alin. (2) din Legea fundamentală instituie o măsură de protecție a mandatului exercitat de membrii Guvernului, având deci caracterul obiectiv al unei garanții constituționale de ordin procedural, menită să ocrotească interesul public, și anume realizarea actului de guvernare prin exercițiul mandatului. Această măsură de ocrotire a interesului public subzistă și după încetarea mandatului membrilor Guvernului, așa încât, în privința infracțiunilor comise în exercițiul funcției, punerea sub urmărire penală a membrilor Guvernului trebuie să se realizeze cu respectarea acelorași norme procedurale.

272. Implicarea autorităților politice și aparenta lor imixtiune în competența organelor clasice de urmărire penală pot fi justificate prin rolul pe care aceste autorități îl au în numirea membrilor Guvernului și în validarea acestora. Cu toate acestea, este de remarcat faptul că rolul acestor autorități în numirea membrilor Guvernului este unul **politic**, ceea ce justifică foarte ușor implicarea acestora în angajarea **răspunderii politice** a membrilor Guvernului. Răspunderea penală are un specific aparte, este strict personală, decurge din fapte cu un caracter specific, iar implicarea unor autorități eminamente politice în actul de declanșare a urmăririi penale – unul din primii pași spre antrenarea răspunderii penale, după actele premergătoare și cercetarea penală – poate ridica serioase semne de întrebare. Această situație este oarecum atenuată de faptul că declanșarea urmăririi penale se poate cere de aceste autorități numai pentru fapte săvârșite de membrii Guvernului în exercițiul funcției lor. Pentru alte fapte, se va aplica dreptul comun. Cu toate acestea, momentul săvârșirii faptei nu este de natură a modifica natura și caracteristicile răspunderii penale. Cât privește dispozițiile procedurale ale Legii nr. 115/1999, acestea nu se aplică decât pentru membrii Guvernului aflați în exercițiul funcției lor.

Subordonarea începerii urmăririi penale a membrilor Guvernului de cererea autorităților prevăzute de Constituție își are justificarea, ca și în cazul parlamentarilor, în evitarea unor șicane sau posibile înscenări determinate de natura funcției acestora. Totuși, dacă implicarea Parlamentului este ușor de justificat, intervenția Președintelui poate fi pusă sub semnul întrebării. Vom discuta în cele ce urmează această problemă, în contextul procedurii speciale aplicabile răspunderii penale a membrilor Guvernului.

Așadar, din punct de vedere procedural, legea răspunderii ministeriale se aplică doar „membrilor Guvernului aflați în funcție, nu și celor care trebuie să răspundă penal pentru fapte săvârșite în exercițiul funcției, dar care nu mai îndeplinesc funcția de ministru" (Deaconu, 2012, p. 286).

273. O discuție specială o comportă natura și activitatea **Comisiei speciale** instituite pe lângă Președintele României pentru analiza sesizărilor cu privire la săvârșirea unei infracțiuni în exercitarea funcției de către membrii Guvernului, comisie reglementată de fostul art. 16 din Legea nr. 115/1999. Natura Comisiei speciale instituite conform art. 16 din Legea răspunderii ministeriale era aceea a unei structuri extrajudiciare, cu caracter „administrativ-tehnic" (pentru detalii, a se vedea Deaconu, 2007). Cum acest articol, ca și Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 95/2007 care modifica textul în privința componenței comisiei au fost declarate neconstituționale de către Curtea Constituțională prin Decizia nr. 1133/2007, vom analiza problema prin prisma acestei decizii.

Analizând excepția de neconstituționalitate ridicată de Avocatul Poporului împotriva acestui text de lege și examinând dispozițiile art. 16 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, în raport cu prevederile art. 109 alin. (2) din Constituție, Curtea Constituțională a constatat că textul de lege analizat restrânge, prin condițiile pe care le impune, dreptul Președintelui României de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pentru faptele săvârșite în exercițiul funcției lor:

> „Din analiza alin. (1) al textului de lege rezultă că Președintele României nu își poate exercita dreptul prevăzut de art. 109 alin. (2) din Constituție decât «la propunerea comisiei speciale instituite pentru analiza sesizărilor cu privire la săvârșirea unei infracțiuni în exercițiul funcției de către un membru al Guvernului» și după ce «adresează ministrului justiției o cerere în acest scop, pentru a proceda potrivit legii». Alineatul (2) al aceluiași articol din lege impune și exigența ca, pentru a-și exercita dreptul constituțional menționat, Președintele României să fie sesizat de către primul-ministru, de Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau de procurorul-șef al Direcției Naționale Anticorupție. În sfârșit, potrivit alin. (3) al textului de lege, cetățenii care au cunoștință «despre săvârșirea unei fapte penale de către membrii Guvernului în exercițiul funcției lor» nu se pot adresa direct Președintelui României pentru ca acesta să ceară urmărirea penală a miniștrilor în cauză, ci «primului-ministru, Procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau procurorului-șef al Direcției Naționale Anticorupție» pentru a solicita sesizarea Președintelui României. Toate aceste condiții sunt de natură să restrângă până la anihilare dreptul constituțional menționat al Președintelui României, exercitarea acestuia fiind dependentă de acțiunea și de decizia celorlalte autorități prevăzute în textul legii".

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În plus, în privința instituirii în sine a Comisiei speciale, Curtea Constituțională a considerat că autorităților prevăzute în art. 109 alin (2) nu li se poate impune, fără să se încalce principiul separației puterilor în stat, prevăzut de art. 1 alin. (4) din Constituție, obligația de a efectua cercetări proprii sau de a încredința unor structuri extrajudiciare verificarea faptelor penale cu care sunt sesizate de Ministerul Public, de alte organe ale statului sau de cetățeni. Asemenea cercetări au caracterul de acte de urmărire penală sau de acte premergătoare urmăririi penale și sunt cu totul străine statutului juridic constituțional, rolului și funcțiilor autorităților publice menționate.

Așadar, în viziunea – extrem de controversată în doctrină și în viața politică – a Curții Constituționale, faptul că Președintele României își asumă, prin faptul de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, răspunderea politică pentru temeinicia deciziei sale justifică formularea acestei cereri în absența oricăror „constrângeri", atât cu privire la sesizarea președintelui, cât și la luarea deciziei propriu-zise de a cere urmărirea penală. Desigur, această viziune ar fi corectă în condițiile în care Președintele României este considerat echidistant din punct de vedere politic, potrivit art. 80 și art. 84 alin. (1) din Constituție. În situația în care acțiunile Președintelui sunt însă susceptibile a se transforma în arme politice puse în slujba vreunui partid aflat în opoziție cu Guvernul în funcție, nu doar opinia Curții Constituționale, dar și prevederile constituționale care îi conferă dreptul de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului pot fi puse sub semnul întrebării.

A fortiori este valabil acest lucru pentru situația în care Președintele României își exercită acest drept față de persoane care nu mai ocupă funcția de membru al Guvernului, pentru fapte săvârșite de acestea în timpul mandatului, care în sine constituie o interpretare discutabilă a textelor constituționale. Din păcate, această teză a fost susținută și de Curtea Constituțională, în Decizia nr. 665/2007, prin declararea ca neconstituțional a textului art. 23 alin. (2) din Legea nr. 115/1999 [„(2) Urmărirea penală și judecarea foștilor membri ai Guvernului pentru infracțiunile săvârșite în exercițiul funcției lor (...) se efectuează potrivit normelor de procedură penală de drept comun"], în numele principiului egalității. O viitoare revizuire constituțională va trebui să rezolve definitiv această dilemă.

Care au fost efectele acestor decizii asupra legii în cauză? Desigur, în acest caz ar fi trebuit făcută aplicarea art. 147 din Constituție.

Ca urmare, Comisia juridică, de disciplină și imunități a Camerei Deputaților a adoptat, la data de 4 martie 2008, un Raport în care a avizat favorabil proiectul de lege pentru modificarea Legii nr. 115/1999, ca urmare a deciziilor Curții Constituționale prin care a fost declarată neconstituționalitatea art. 16 și art. 23 din această lege. În privința art. 16, modificarea avizată favorabil de Comisie are următorul cuprins: „(1) Dacă membrul Guvernului pentru care Președintele României a cerut urmărirea penală este și deputat sau senator, ministrul justiției sau, după caz, primul-ministru, va solicita Camerei competente să declanșeze procedura de adoptare a cererii de începere a urmăririi penale. Dispozițiile art. 13-15 se aplică în mod corespunzător. (2) În situația în care cel în cauză este ministrul justiției, cererea se adresează primului ministru". În privința art. 23, acesta ar urma să aibă următorul cuprins, după modificare: „(2) Prevederile de ordin procedural ale prezentei legi privind dreptul de a cere urmărirea penală și judecarea pentru infracțiunile săvârșite în exercițiul funcției lor se aplică și foștilor membri ai Guvernului". Aceste modificări nu au intrat, însă, în vigoare până în prezent. Între timp, Parlamentul a respins, prin Legea nr. 78/2008, Ordonanța de urgență nr. 95/2007[1]. Așadar, în prezent, legea nu prevede cine poate face sesizarea Camerelor și a Președintelui în privința urmăririi penale a membrilor Guvernului. În practică, aceste sesizări au fost făcute fie ministrul justiției, fie de Procurorul General (a se vedea și Dima, 2014, p. 212). Până la intervenția Parlamentului în vederea punerii în aplicare a Deciziei Curții Constituționale, în materia răspunderii penale a membrilor Guvernului rămân o serie de lacune de reglementare determinate de lipsirea de efecte juridice a textelor declarate neconstituționale și de încălcarea principiului securității juridice, determinată de neintervenția Parlamentului pentru a corecta viciul de neconstituționalitate.

---

[1] Publicată în M. Of. nr. 286 din 14 aprilie 2008.

Bibliografie

Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului (M. Of. nr. 164 din 2 aprilie 2001)

Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială (republicată în M. Of. nr. 200 din 23 martie 2007)

Aviz privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții constituționale și Ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completare a Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 93-a Sesiune Plenară (Veneția, 14-15 decembrie 2012)

Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 98^{e} session plénière (Venise, 21-22 mars 2014)

Decizia Curții Constituționale nr. 9/1996 (M. Of. nr. 108 din 28 mai 1996)

Decizia Curții Constituționale nr. 34/1998 (M. Of. nr. 88 din 25 februarie 1998)

Decizia Curții Constituționale nr. 258/2006 (M. Of. nr. 341 din 17 aprilie 2006)

Decizia Curții Constituționale nr. 421/2007 (M. Of. nr. 367 din 30 mai 2007)

Decizia Curții Constituționale nr. 1133/2007 (M. Of. nr. 851 din 12 decembrie 2007)

Decizia Curții Constituționale nr. 98/2008 (M. Of. nr. 140 din 22 februarie 2008)

Decizia Curții Constituționale nr. 1189/2008 (M. Of. nr. 787 din 25 noiembrie 2008)

Decizia Curții Constituționale nr. 270/2008 (M. Of. nr. 290 din 15 aprilie 2008)

Decizia Curții Constituționale nr. 1008/2009 (M. Of. nr. 507 din 23 iulie 2009)

Decizia Curții Constituționale nr. 1257/2009 (M. Of. nr. 758 din 6 noiembrie 2009)

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Decizia Curții Constituționale nr. 1415/2009 (M. Of. nr. 796 din 23 noiembrie 2009)

Decizia Curții Constituționale nr. 1431/2010 (M. Of. nr. 758 din 12 noiembrie 2010)

Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011 (M. Of. nr. 440 din 23 iunie 2011)

Decizia Curții Constituționale nr. 738/2012 (M. Of. nr. 690 din 8 octombrie 2012)

Decizia Curții Constituționale nr. 447/2013 (M. Of. nr. 674 din 1 noiembrie 2013)

Decizia Curții Constituționale nr. 80/2014 (M. Of. nr. 246 din 7 aprilie 2014)

Geneza Constituției României, RA Monitorul Oficial, București, 1998

***

Dana Apostol Tofan, Drept administrativ. Volumul I, ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014

Dana Apostol Tofan, Elena Simina Tănăsescu, Articolul 115, în Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole.* Ed. C.H. Beck, București, 2008

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24^{e} éd., L.G.D.J., Paris, 1996

Dan Claudiu Dănișor, Libertatea în capcană. Aporii ale justiției constituționale, Ed. Universul Juridic, București, 2014

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Ștefan Deaconu, Instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2012

Ștefan Deaconu, Răspunderea penală a membrilor Guvernului, în *E.S. Tănăsescu (coord.),* Răspunderea în dreptul constituțional, Ed. C.H. Beck, București, 2007

Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Europa Nova, București, 1996

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Bogdan Dima, Conflictul dintre Palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și Președinte în România postcomunistă, Ed. Hamangiu, București, 2014

Tudor Drăganu, Introducere în teoria și practica statului de drept, Ed. Dacia, Cluj-Napoca, 1992

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 2e éd., Dalloz, Paris, 1999

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 14e éd., Dalloz, Paris, 2012

George Gîrleșteanu, Drept constituțional și instituții politice, Ed. Universul Juridic, București, 2012

Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, P.U.F., Paris, 1995

Bogdan Iancu, Legislative Delegation, Springer, Heidelberg, 2012

Bogdan Iancu, Câteva considerații privind problema delegării legislative în dreptul constituțional comparat, în A.U.L.B. nr. 1-2/2006

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, ed. a 4-a, Ed. All Beck, București, 2005

Philippe Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 2e éd., P.U.F., Paris, 1998

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Ordonanța guvernamentală, Ed. Lumina Lex, București, 2001

Bianca Selejan-Guțan, The Constitution of Romania: A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, 2016

Bianca Selejan-Guțan, Drept constituțional și instituții politice, volumul 1, Ed. Hamangiu, București, 2015

Pierre Serrand, Manuel d'institutions administratives françaises, P.U.F., Paris, 2002

Tudorel Toader, Marieta Safta, Dialogul judecătorilor constituționali, Ed. Universul Juridic, București, 2015

Verginia Vedinaș, Articolul 120, în *Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu*, Constituția României. Comentariu pe articole, Ed. C.H. Beck, București, 2008

Daiana Maura Vesmaș, Fenomenul guvernării. Repere fundamentale, Ed. Burg, Sibiu, 2003

Ioan Vida, Puterea executivă și administrația publică, RA Monitorul Oficial, București, 1994

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI
DREPT

Capitolul 7
Președintele României

§1. Considerații generale despre instituția șefului de stat și poziția acesteia în regimurile constituționale contemporane

274. Instituția șefului de stat este una din cele mai vechi instituții politico-juridice. Astăzi, această instituție cunoaște o mare diversitate, atât sub aspectul denumirii și modului de desemnare, cât și sub cel al rolului și atribuțiilor în cadrul sistemului constituțional. În sistemele constituționale moderne, marcate de rolul crescând al Parlamentului, instituția șefului de stat a trebuit, în mecanismul separației puterilor, să-și găsească echilibrul față de legislativ, deși, în doctrină, s-a vorbit și de o „slăbire" a instituției șefului de stat în majoritatea democrațiilor europene contemporane (Grewe, Ruiz-Fabri, 1995, p. 482).

275. Rolul și locul șefului de stat diferă în regimurile constituționale contemporane. Astfel, în **regimurile parlamentare**, șeful statului, fie că este monarh, fie președinte, are un rol restrâns. De exemplu, în **Marea Britanie**, regele sau regina „domnește, dar nu guvernează", având în principal atribuții reprezentative. Acestui rol restrâns în procesul de guvernare îi corespunde iresponsabilitatea politică și juridică a șefului statului în regimurile parlamentare. În Marea Britanie, Regina exercită următoarele atribuții principale: deschiderea și închiderea sesiunilor parlamentare; dizolvarea și convocarea Parlamentului; numirea primului-ministru și a miniștrilor; sancționarea legilor; poate dizolva Parlamentul, la cererea cabinetului; este, prin tradiție, „sursa oricărei justiții" și „sursa oricărui titlu de onoare", este șeful *Commonwealth*-ului britanic și șeful Bisericii anglicane. Situația este similară în celelalte monarhii constituționale europene (Suedia, Spania, Danemarca etc.) și în regimurile parlamentare republicane (Germania, Italia ș.a.).

276. În regimul prezidențial din **Statele Unite ale Americii**, președintele este principalul titular al exercițiului puterii executive, aflându-se pe o poziție de egalitate cu legislativul, în cadrul separației stricte a puterilor, aplicată în sistemul constituțional american – prin așa-numitul mecanism de „frâne și contragreutăți". Ca *șef al statului*, Președintele SUA personifică „unitatea și permanența națiunii". El exercită funcțiile de reprezentare și toate puterile care aparțin în mod tradițional șefului statului. Ca *șef al guvernului*, Președintele deține plenitudinea decizională în materie de guvernare. Deciziile guvernamentale nu sunt colegiale și cabinetul are un rol esențialmente consultativ. Președintele îi alege liber pe membrii cabinetului, având însă nevoie de aprobarea ulterioară a Senatului, ca și pentru ceilalți înalți funcționari. Prin tradiție, Senatul îi aprobă pe cei desemnați de Președinte.

Puterile reale ale Președintelui SUA le depășesc cu mult pe cele care îi sunt conferite expres de către Constituție. Una din sursele principale ale autorității Președintelui rezidă în datoria de a veghea la executarea legilor [art. 2 alin. (3) din Constituție]. În acest sens, președintele dispune de o putere de reglementare considerabilă în cadrul căreia dispune și de o largă marjă de apreciere. Președintele are însă și o putere de reglementare ce nu derivă din niciun text legislativ – puterea de a emite acte ca: *executive orders*, *executive agreements*, *proclamations*, acte considerate expresia puterilor inerente (*inherent powers*) în executarea legilor. O serie de alte puteri se exercită de către Președinte cu abilitarea expresă a Congresului, în special în situațiile excepționale – război sau criză.

Președintele este cel care numește în funcții publice federale, numește judecătorii Curții Supreme a SUA, are largi atribuții în domeniul politicii externe și diplomației – numește ambasadorii, încheie tratate internaționale –, dispune de dreptul de veto în materie legislativă.

277. Sistemul intermediar – **semiprezidențial** – conferă președintelui statului un rol mai crescut în raport cu Parlamentul (pentru trăsăturile generale ale semiprezidențialismului, a se vedea *supra*, Cap. 1, pct. 33). Acest regim există în **Franța**, sub imperiul Constituției din 1958. Președintele francez poate lua orice decizii pe care le consideră necesare pentru arbitrarea sau soluționarea unui conflict care ar putea afecta funcționarea autorității de stat; veghează la asigurarea respectării Constituției; numește primul-ministru și pe membrii Guvernului, la propunerea acestuia; adresează mesaje Parlamentului; poate dizolva Adunarea Națională, după consultarea primului-ministru și a

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

președinților celor două camere legislative; asigură autoritatea de stat în situațiile de criză gravă; are dreptul de grațiere.

Președintele Franței are și *dreptul de veto*, caracteristic regimurilor prezidențiale. Dreptul de veto al Președintelui este circumscris dreptului acestuia de a cere Parlamentului o nouă deliberare asupra unei legi ordinare sau articole ale acesteia sau dreptul de a sesiza Consiliul Constituțional asupra neconstituționalității unei legi ordinare, înainte de a o promulga. De asemenea, Președintele are dreptul ca, la propunerea Guvernului în timpul duratei sesiunilor sau la propunerea comună a celor două camere, să supună unui **referendum** orice proiect de lege privind organizarea autorității de stat etc. Este o prerogativă constituțională de o importanță majoră, Președintele putând să-și impună pe această cale un obiectiv politic apelând la votul popular. De exemplu, în 1962, Președintele De Gaulle a impus astfel revizuirea Constituției, deși textul acesteia prevedea o altă procedură de revizuire.

§2. Rolul și atribuțiile Președintelui României

278. În România, funcția de Președinte a fost creată în 1974, sub imperiul Constituției din 1965, în cardul regimului totalitar comunist și în contextul consolidării dictaturii personale a lui Nicolae Ceaușescu. Acesta a fost, de fapt, primul și singurul „Președinte al Republicii Socialiste România" până la înlăturarea regimului comunist în decembrie 1989. Așadar, în demersul de elaborare a unei constituții democratice și în contextul în care se dorea menținerea formei de guvernământ republicane, redactorii proiectului constituțional nu au avut nicio sursă de inspirație internă, ci a trebuit să cerceteze și să adapteze posibile modele externe. Transplantul constituțional (Guțan, 2010, I) a jucat un rol primordial în acest demers, cu caracteristici speciale determinate de situația specială în care se afla România – o țară abia ieșită de după „Cortina de Fier", în căutarea stabilității în cadrul unei democrații extrem de fragile și obișnuite, din vremurile democrației parlamentare interbelice, să se afle mereu în umbra inspirațională a modelului juridic francez.

279. Așadar, în reglementarea instituției prezidențiale, principala sursă de inspirație a legiuitorului constituant român de la 1991 a fost Constituția Franței din 1958. De aceea, sistemul constituțional românesc a fost caracterizat de unii autori ca fiind semi-prezidențial, în timp ce alții, ținând cont de atribuțiile mai restrânse ale Președintelui României față de omologul său francez, precum și de atribuțiile mai largi ale Guvernului, au calificat acest sistem ca fiind semi-parlamentar (Iorgovan, 1994, p. 172).

Cu toate acestea, modul în care a fost în final reglementată noua instituție prezidențială de către textul constituțional nu a urmat întocmai modelul inițial. „Părinții Constituției" au fost ghidați în demersul lor de a reglementa separația puterilor și în același timp de a găsi o identitate constituțională adecvată post-dictatură, de așa-numitul „constituționalism al aversiunii" (Scheppele, 2003, p. 300). Altfel spus, la fel ca și alte prevederi din noua Constituție, textele referitoare la Președintele țării reflectă aversiunea față de trecut. Astfel, în cazul instituției șefului de stat, s-a dorit alegerea directă a acestuia de către popor (președintele din perioada dictaturii fiind ales de către Marea Adunare Națională, care, la rândul ei, nu era rezultatul unor alegeri democratice), dar cu limitarea puterilor prezidențiale, pentru a elimina tendințele spre autoritarism. Deși, spre deosebire de sistemul constituțional francez, în care Constituția din 1958 a adus „raționalizarea" puterii Parlamentului și creșterea puterilor prezidențiale, Constituția României din 1991 introduce un Președinte „raționalizat", Franța este considerată încă principala sursă de inspirație pentru actualul sistem constituțional românesc. În practică, semi-prezidențialismul din România pendulează între accentuarea puterilor prezidențiale (prezidențialism) și diminuarea lor în favoarea Parlamentului (a se vedea, pentru detalii, Selejan-Guțan, 2016, Chapter 3; Guțan, 2010, I, pp. 50 și 54-55).

Curtea Constituțională, pornind de la elementele definiției lui Maurice Duverger, dar fără a face o analiză a evoluției și receptării semiprezidențialismului în Europa, a calificat regimul constituțional românesc ca fiind unul semiprezidențial, înțelegând prin asta un președinte ales de popor cu atribuții sporite („competențe considerabile"):

> „Alături de alte elemente, alăturate rolului Președintelui României în politica externă, precum calitatea sa de comandant al forțelor armate, președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, competența de a solicita reexaminarea legii,

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

> de a sesiza Curtea Constituțională, de a desemna candidatul pentru funcția de prim-ministru, de a numi un prim-ministru interimar, de a numi miniștri, de a cere urmărirea penală a membrilor Guvernului, de a consulta populația țării prin referendum, de a numi în funcții publice, de a acorda grațieri individuale, regimul politic consacrat de Constituție trebuie să fie calificat ca fiind unul semiprezidențial. Chiar și jurisprudența Curții Constituționale are o orientare similară, în sensul că, prin interpretarea textelor constituționale incidente, acceptă existența unor competențe considerabile ale Președintelui României în diverse domenii". (Decizia nr. 683/2012).

În realitate, „competențele considerabile" la care se referă Curtea Constituțională rezultă mai mult din interpretarea textului constituțional într-un anumit mod, mai ales acolo unde formularea este mai vagă, și nu din spiritul Constituției și nici din intenția legiuitorului constituant originar. După cum am arătat, acesta din urmă a avut în vedere un președinte cu competențe limitate (a se vedea și Dima, 2014, p. 177).

280. Articolul 80 din Constituție sintetizează **rolul** Președintelui României în ordinea constituțională:

a) Președintele României **reprezintă statul român,** exercitând, așadar, **funcția de reprezentare;**

b) Președintele României este **garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării,** exercitând așa-numita **funcție de apărare** a șefului statului;

c) Președintele României **veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice,** în acest scop exercitând **funcția de mediere** între puterile statului, precum și între stat și societate.

d) Președintele României este **comandantul forțelor armate** și îndeplinește funcția de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării [art. 92 alin. (1) din Constituție].

281. Cu privire la aceste funcții care determină rolul constituțional al Președintelui, trebuie făcute unele precizări. În primul rând, este de remarcat că Președintele, fiind ales prin vot direct, este și un

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

organ reprezentativ al poporului, însă prin prisma atribuțiilor sale constituționale, rolul său esențial este de **reprezentare a statului.** După cum corect s-a observat și de către alți autori,

> „Președintele României nu reprezintă direct poporul român. Singurul organ care reprezintă poporul român este Parlamentul României, iar Constituția stabilește acest lucru în mod expres și foarte tranșant. (...) Parlamentul este unicul reprezentant direct al puterii originare. Toate celelalte autorități precizate în Constituție sunt reprezentanțe ale puterii statale. (...) Președintele este organ reprezentativ al poporului numai prin modul în care este ales, nu și prin atribuții". (Dima, 2014, p. 187).

În calitate de reprezentant al statului, Președintele exercită o serie de atribuții prin care poate angaja statul în calitate de subiect de drept internațional. În această materie, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra funcției de reprezentare a Președintelui, cu ocazia soluționării unui conflict juridic de natură constituțională, în anul 2012. Astfel, Curtea a arătat, în Decizia nr. 683/2012, că:

> „Președintele României reprezintă statul român, ceea ce înseamnă că în planul politicii externe conduce și angajează statul. Acest text constituțional îi permite să traseze liniile viitoare pe care statul le va urma în politica sa externă, practic să îi determine orientarea în planul relațiilor externe, ținând cont, desigur, de interesul național. O atare concepție este legitimată de caracterul reprezentativ al funcției, Președintele României fiind ales de cetățeni prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat (§6).
>
> Nefiind o putere delegată, ci proprie Președintelui României, reprezentarea statului poate fi delegată, printr-un act de voință expres, de către acesta atunci când consideră necesar (§6).
>
> Numai reprezentantul statului este cel care poate angaja în sfera relațiilor externe statul ca subiect de drept internațional

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

> public. De aceea, spre exemplu, tratatele internaționale la nivel de stat se semnează de către Președintele României (§6).
>
> În exercitarea atribuțiilor constituționale, Președintele României participă la reuniunile Consiliului European în calitate de șef al statului. Această atribuție poate fi delegată de către Președintele României, în mod expres, primului-ministru" (§IV).

282. Funcția de mediere a Președintelui este una specifică regimurilor semiprezidențiale. Cu toate acestea, ea a fost exercitată relativ puțin în practică, mai ales în perioada 1992-2015. Curtea Constituțională nu a adus clarificări relevante cu privire la această funcție prezidențială, mărginindu-se, în situații de conflict, să o interpreteze strict în favoarea Președintelui, fără a explica ce ar presupune în mod concret. Astfel, în ambele avize consultative cu privire la propunerile de suspendare a Președintelui României, din 2007 și 2012, Curtea Constituțională a reluat aceeași idee că

> „Prerogativele constituționale ca și legitimitatea democratică pe care i-o conferă alegerea lui de către electoratul întregii țări îi impun Președintelui României să aibă un rol activ, prezența lui în viața politică neputând fi rezumată la un exercițiu simbolic și protocolar". (Avizul consultativ nr. 1/2007, §3.9.; Avizul consultativ nr. 1/2012, p. 7).

În Avizul consultativ din 2012, Curtea a constatat totuși o încălcare a funcției de mediere de către Președintele suspendat, rezultată din unele declarații politice ale acestuia:

> „faptele concrete menționate mai sus, imputate Președintelui, îmbracă forma unor conflicte cu ceilalți participanți la viața politică. Cât privește declarațiile sus-menționate ale domnului [T.B.], Curtea reține că acestea pot fi caracterizate ca opinii politice, pentru care Președintele României rămâne responsabil, din punct de vedere politic și moral, în fața electoratului și a societății civile. Referitor la rolul Președintelui României, prevăzut de art. 80 din Constituție, Curtea constată că

> domnul Traian Băsescu nu și-a exercitat cu maximă eficiență și exigență funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate".

Funcția de mediere a Președintelui nu este una cu implicații strict juridice ci, în mod evident, este o funcție ce presupune și poate atrage, în caz de încălcare, răspunderea politică a Președintelui. În cadrul crizei guvernamentale din noiembrie 2015, soldată cu demisia Guvernului, un exemplu de exercitare directă a funcției de mediere între stat și societate de către Președinte a fost consultarea de către acesta, în vederea numirii unui nou candidat pentru funcția de prim-ministru, a reprezentanților societății civile și ai manifestanților care, de mai multe zile, protestau împotriva Guvernului demisionar (a se vedea, pentru amănunte, Selejan-Guțan, *A New Revolution*, 2015).

283. În îndeplinirea rolului său constituțional, Președintele exercită o serie de atribuții, care pot fi clasificate în mai multe categorii, după criteriul obiectului sau conținutului lor (Muraru și Tănăsescu, 2006, pp. 242-243):

1) atribuții privind legiferarea;
2) atribuții privind organizarea și funcționarea puterilor publice;
3) atribuții privind formarea unor autorități publice;
4) atribuții în domeniul apărării;
5) atribuții în domeniul politicii externe;
6) alte atribuții.

Într-o altă clasificare, aparținând profesorului Tudor Drăganu, criteriul utilizat este cel al modului de exercitare a atribuțiilor de către Președinte: atribuții exercitate de Președinte fără concursul altor autorități; atribuții exercitate de Președinte cu concursul altor autorități.

284. Atribuțiile privind legiferarea ale Președintelui României sunt:

a) **promulgarea** legilor (organice și ordinare), potrivit art. 77 din Constituție. Președintele are un termen de cel mult 20 de zile de la primirea legii adoptate de Parlament pentru a o promulga. Așa cum s-a remarcat în doctrină, promulgarea nu reprezintă un act propriu-zis de asociere a Președintelui la exercitarea puterii legislative, ci doar un act prin care acesta constată „regularitatea adoptării" legii, „de verificare și de autentificare a legii” (Deleanu, 2006, p. 685). Într-o altă opinie, mai puțin răspândită, promulgarea are semnificația „învestirii legii cu formulă executorie” (Iorgovan, 2005, p. 305). În exercitarea acestei atribuții, Președintele are dreptul de a cere Parlamentului, o singură dată, reexaminarea legii înainte de promulgare. S-a remarcat în doctrină faptul că, „în perioada decembrie 2004-februarie 2011, cea mai mare parte a obiecțiilor formulate de Președinte au fost acceptate de Parlament”, deci această procedură de cerere a reexaminării poate exercita o influență importantă asupra procesului legislativ (Dima, 2014, pp. 308 și 313).

b) Președintele poate **sesiza Curtea Constituțională**, în temeiul art. 146 lit. a) din Constituție, atunci când consideră că legea care i se prezintă spre promulgare nu respectă prevederile Constituției. În cazul în care legea este declarată total sau parțial neconstituțională, întreaga lege sau doar prevederile respective se întorc în Parlament spre reexaminare, în temeiul art. 147 (2) din Constituție, spre a fi puse de acord cu Constituția. Promulgarea va deveni posibilă doar după această operațiune.

În ambele cazuri (cerere de reexaminare, respectiv sesizare de neconstituționalitate), promulgarea este obligatorie în termen de 10 zile de la primirea legii adoptate după reexaminare sau de la primirea deciziei Curții Constituționale, prin care s-a confirmat constituționalitatea legii în cauză.

În privința simultaneității sau succesiunii celor două proceduri, în practică ar putea apărea următoarele situații (pentru detalii, a se vedea Dima, 2014, pp. 309-312):

i. Președintele sesizează Curtea Constituțională și, simultan, cere Parlamentului reexaminarea legii. Deși în unele opinii acest lucru s-ar putea întâmpla doar pentru motive diferite de neconstituționalitate, respectiv trimitere spre reexaminare, ne raliem opiniei lui Bogdan Dima și considerăm că o astfel de situație poate apărea pentru motive identice sau similare. Singura problemă într-un astfel de caz ar fi una procedurală: ce se întâmplă dacă Parlamentul reexaminează legea și o adoptă înainte de decizia Curții Constituționale. Evident, având în vedere efectele deciziilor Curții, prevăzute de art. 147 alin.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(2) din Constituție, Președintele ar trebui să aștepte decizia CCR înainte de a face promulgarea (în temeiul rolului său de a veghea la respectarea Constituției). Aceeași situație poate apărea și în cazul în care ordinea procedurilor este inversată, dar legea ajunge tot aproape simultan pe rolul Parlamentului, respectiv al Curții Constituționale: când Președintele trimite mai întâi legea spre reexaminare și apoi, în cursul procedurii, sesizează și Curtea Constituțională. Totuși, consider că o viitoare revizuire constituțională ar trebui să reglementeze mai precis această situație, în sensul stabilirii unei succesiuni logice, pentru a preveni o situație de conflict.

ii. Președintele trimite legea spre reexaminare Parlamentului și, după ce o primește, sesizează Curtea Constituțională, în termenul de 10 zile prevăzut de Constituție. În acest caz, dacă se constată constituționalitatea legii, Președintele va fi obligat să promulge legea, după decizia Curții Constituționale; dacă se constată neconstituționalitatea, devin aplicabile prevederile art. 147 alin. (2) și legea se va întoarce în Parlament pentru a fi pusă de acord cu prevederile Constituției. După primirea legii modificate, Președintele va fi obligat să o promulge.

iii. Președintele sesizează Curtea Constituțională și, după o decizie de constituționalitate din partea acesteia, trimite legea spre reexaminare Parlamentului. În acest caz se apreciază în mod corect că motivele de retrimitere trebuie să fie diferite de cele de neconstituționalitate invocate în sesizarea Curții. După reprimirea legii reexaminate de Parlament, Președintele va fi obligat să o promulge.

c) **semnarea legilor**, în vederea publicării lor în Monitorul Oficial;

d) exercitarea **inițiativei de revizuire a Constituției**, la propunerea Guvernului, potrivit art. 150 alin. (1) din Constituție. În explicarea acestui drept al Președintelui, Curtea Constituțională a statuat:

> „Stabilind că revizuirea «poate fi inițiată de Președintele României», textul constituțional nu distinge referitor la competențele Președintelui României în calitate de titular

al dreptului de inițiativă a revizuirii Constituției și nici nu instituie vreo obligație sau interdicție în ceea ce îl privește. Prin urmare, Președintele României, primind propunerea Guvernului de revizuire a Constituției, are deplina libertate de a decide să inițieze revizuirea Constituției sau să nu o inițieze, iar, în cazul în care decide inițierea acesteia, să își însușească întocmai, numai în parte sau să completeze propunerea Guvernului". (Decizia nr. 799/2011).

285. Atribuțiile Președintelui României privind organizarea și funcționarea puterilor publice decurg în principal din funcția sa de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate. Aceste atribuții sunt:

a) prezentarea de **mesaje** Parlamentului, cu privire la principalele probleme politice ale națiunii, conform art. 88 din Constituție. Mesajele adresate Parlamentului sunt de două feluri: **facultative** și **obligatorii**. Mesajele obligatorii sunt cele prevăzute de art. 92 alin. (3) din Constituție: „în caz de agresiune armată împotriva țării, Președintele României ia măsuri pentru respingerea agresiunii și le aduce neîntârziat la cunoștință Parlamentului, printr-un mesaj" (a se vedea și Deaconu, 2012, p. 324). Din punctul de vedere al relației Președinte-Parlament, mesajele sunt acte politice cu caracter unilateral, pe care forul legislativ are obligația de a le primi (Decizia nr. 87/1994).

b) **consultarea Guvernului** cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită (art. 86 din Constituție). Curtea Constituțională a precizat limitele acestei atribuții:

> „Președintele României «poate» consulta Guvernul cu privire la probleme urgente și de importanță deosebită, de unde rezultă că Președintele are libertatea să decidă care sunt «problemele urgente și de importanță deosebită» cu privire la care urmează să consulte Guvernul, precum și forma în care urmează să aibă loc consultarea". (Aviz consultativ nr. 1/2007).

c) **participarea la ședințele Guvernului** în care se dezbat probleme de interes național privind **politica externă, apărarea țării,**

asigurarea ordinii publice și, la cererea primului-ministru, în **alte situații**. Președintele prezidează ședințele Guvernului la care participă [art. 87 alin. (2) din Constituție]. Deși nu are decât un vot consultativ în cadrul acestor ședințe, opinia Președintelui poate avea o influență considerabilă asupra poziției Guvernului în problema dezbătută;

d) posibilitatea de a **cere convocarea Camerei Deputaților și Senatului** în sesiuni extraordinare [art. 66 alin. (2) din Constituție];

e) Președintele poate sesiza Curtea Constituțională privind unele **conflicte juridice de natură constituțională**, potrivit art. 146 lit. e) din Constituție. Interpretând limitele acestei atribuții, Curtea Constituțională a statuat că

> „Președintele României este în drept să formuleze cererea cu privire la soluționarea conflictului juridic de natură constituțională dintre autoritatea judecătorească, pe de o parte, și Parlamentul României și Guvernul României, pe de altă parte, deși nu este parte în acest conflict". (Decizia 838/2009).

Curtea Constituțională și-a explicat doar parțial concluzia, arătând că „Subiectele de drept pe care Legea fundamentală le îndrituiește a sesiza Curtea sunt limitativ prevăzute, dispoziția constituțională nedistingând după cum autoritățile pe care le reprezintă sunt sau nu părți în conflictul cu care sesizează Curtea". Cu toate acestea, dreptul Președintelui de a sesiza instanța constituțională cu o astfel de cerere fără a fi parte la conflict se poate explica și prin rolul Președintelui de a veghea la buna funcționare a autorităților publice, precum și prin funcția acestuia de mediere între puterile statului.

f) organizarea **referendumului** în probleme de interes național, după consultarea Parlamentului (art. 90 din Constituție). Constituția nu impune un termen înăuntrul căruia Parlamentul să se pronunțe asupra cererii de organizare a referendumului, ceea ce ar putea duce la paralizarea exercitării acestei atribuții a Președintelui. Trebuie precizat, de asemenea, că, în temeiul art. 61 alin. (1) din Constituție, care stabilește că Parlamentul este *unica autoritate legiuitoare a țării*, nu este posibilă organizarea de către Președinte a unui *referendum legislativ*, adică a unui referendum care să aibă ca obiect adoptarea unei legi prin ocolirea procedurii legislative prevăzute de Constituție.

În legătură cu această atribuție, Curtea Constituțională a statuat că

> „art. 90 din Constituție stabilește competența exclusivă a Președintelui în determinarea problemelor de interes național ce se supun referendumului, chiar dacă consultarea Parlamentului este obligatorie. Numai Președintele României are dreptul de a decide care sunt problemele de interes național și, în cadrul acestora, de a stabili, prin decret, problema concretă ce se supune referendumului și data desfășurării acestuia. (...) Curtea constată că enumerarea limitativă (...) a unor situații considerate a fi «probleme de interes național» este de natură a îngrădi dreptul Președintelui de a consulta poporul, știut fiind faptul că, în timp, interesul național poate diferi, oricând putând interveni situații noi, care să reclame organizarea unui referendum. (...) Stabilirea prin lege a problemelor de interes național reprezintă un amestec al Parlamentului în exercitarea atribuțiilor exclusive ce-i sunt conferite prin Constituție Președintelui și, ca atare, o nesocotire a principiului separației și echilibrului puterilor în cadrul democrației constituționale". (Decizia nr. 567/2006).

286. Atribuțiile Președintelui privind formarea unor autorități publice sunt:

a) **convocarea** în prima sesiune a Parlamentului nou ales [art. 63 alin. (3) din Constituție];

b) posibilitatea de **dizolvare** a Parlamentului, în condițiile art. 89 din Constituție. Astfel, după consultarea președinților celor două camere și a liderilor grupurilor parlamentare, Președintele României poate să dizolve Parlamentul, dacă acesta nu a acordat votul de încredere pentru formarea Guvernului în termen de **60 de zile** de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de învestitură. În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată. Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului președintelui și nici în timpul stării de asediu sau de urgență. Subliniem în mod special că dizolvarea

Parlamentului nu este o obligație a Președintelui, chiar în cazul în care se produce situația (puțin probabilă din punct de vedere politic) prevăzută de art. 89 din Constituție. Președintele are posibilitatea, facultatea de a dizolva Parlamentul, dar, în cazul în care ia o asemenea decizie, este obligat să consulte președinții celor două Camere și pe liderii grupurilor parlamentare. Deși limitele extrem de drastice ale dreptului Președintelui de a dizolva Parlamentul au fost criticate de unii doctrinari (spre deosebire de sistemul francez, de exemplu, în care această putere a Președintelui nu este limitată), considerăm că acordarea de puteri discreționare în această privință ar putea conduce, în condițiile de funcționare a societății politice românești, la o tendință excesivă spre prezidențializare a sistemului constituțional (a se vedea, în același sens, Dima, 2014, p. 292). Decretul prezidențial prin care se dispune dizolvarea nu se supune contrasemnării și nici controlului judecătoresc al actelor administrative sau controlului de constituționalitate. O altă precizare importantă este aceea că Parlamentul nu se poate auto-dizolva. O eventuală „demisie în bloc" a parlamentarilor ar determina înlocuirea lor cu supleanții din listele electorale, conform art. 94 alin. (13) din Legea nr. 208/2015. În proiectul de revizuire a Constituției din 2013 s-a propus introducerea posibilității ca dizolvarea să poată fi decisă de Președinte în urma unei hotărâri a Parlamentului adoptată cu o majoritate de două treimi.

Dizolvarea Parlamentului nu produce efecte concrete asupra executivului după alegerea noului organ legislativ. Astfel, Constituția nu specifică ce se întâmplă dacă în urma alegerilor rezultă aceeași majoritate în Parlament (de exemplu, într-un balans corect al puterilor, aceasta ar trebui să atragă demisia Guvernului). O revizuire a Constituției în acest sens ar putea clarifica acest raport între puterile statului.

c) **desemnarea unui candidat pentru funcția de prim-ministru și numirea Guvernului**, conform art. 85 din Constituție. În temeiul acestui text, președintele desemnează un **candidat** pentru funcția de prim-ministru și numește Guvernul pe baza votului de încredere acordat de Parlament. Coroborând acest text constituțional cu art. 103 din Constituție, rezultă că desemnarea candidatului pentru funcția de prim-ministru se face în urma consultării partidului care are majoritatea absolută în Parlament ori, dacă nu există o asemenea majoritate, a partidelor reprezentate în Parlament. Consultarea, în acest caz, nu mai este o *facultate*, ca în cazul consultării Guvernului, ci o *obligație* a

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Președintelui.

d) **revocarea și numirea unor membri ai Guvernului**, la propunerea primului-ministru, în caz de **remaniere guvernamentală** sau **de vacanță a postului.** Dacă prin propunerea de remaniere se schimbă structura sau compoziția politică a Guvernului, Președintele României va putea exercita această atribuție numai pe baza aprobării Parlamentului, acordată la propunerea primului-ministru (a se vedea *supra*, pct. 253). Potrivit art. 107 alin. (2) din Constituție, Președintele **nu** îl poate revoca pe primul-ministru.

e) **numirea primului-ministru interimar**, potrivit art. 107 alin. (3) din Constituție;

f) **numirea a trei judecători la Curtea Constituțională**, conform art. 142 alin. (3) din Constituție;

g) **numirea în funcție a magistraților** (art. 125 din Constituție);

h) **numiri în alte funcții publice**, în condițiile art. 94 lit. c) din Constituție;

i) **acordă gradele** de mareșal, general și amiral [art. 94 lit. b) din Constituție].

287. Atribuțiile Președintelui în domeniul apărării țării și asigurării ordinii publice, în calitatea sa de comandant al forțelor armate, de președinte al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, sunt:

a) declararea, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, a **mobilizării parțiale sau generale** a forțelor armate. În cazuri excepționale, hotărârea Președintelui se supune aprobării Parlamentului în termen de cel mult 5 zile de la adoptare [art. 92 alin. (2)];

b) luarea de măsuri pentru **respingerea unei agresiuni armate** împotriva țării [art. 92 alin. (3)];

c) instituirea **stării de asediu sau a stării de urgență** în întreaga țară sau în unele unități administrativ-teritoriale. Președintele trebuie să solicite Parlamentului încuviințarea acestei măsuri în cel mult 5 zile de la luarea acesteia [art. 93 alin. (1)].

288. Atribuțiile Președintelui în domeniul politicii externe decurg în principal din funcția sa de reprezentare a statului român și sunt prevăzute de art. 91 din Constituție:

a) Președintele **încheie tratate internaționale** în numele României, negociate de Guvern, și le supune spre ratificare Parlamentului, într-un termen rezonabil. Aceste dispoziții constituționale sunt dezvoltate prin Legea nr. 590/2003 privind tratatele[1];

b) Președintele **acreditează și recheamă reprezentanții diplomatici** ai României, la propunerea Guvernului;

c) Președintele **aprobă înființarea, desființarea sau schimbarea rangului misiunilor diplomatice** ale României;

d) Președintele primește **acreditarea reprezentanților diplomatici ai altor state.**

289. Alte atribuții ale Președintelui României sunt: acordarea de decorații și titluri de onoare [art. 94 lit. a)] și acordarea grațierii individuale [art. 94 lit. d)].

§3. Alegerea Președintelui României

290. Desemnarea șefului de stat este criteriul esențial care distinge marile forme de guvernământ: monarhia și republica. Astfel, în cadrul monarhiilor, șeful statului este desemnat prin aplicarea principiului eredității și mai rar prin alegere; în cadrul republicilor, șeful statului este desemnat prin mai multe metode: **direct**, de către popor (în Franța, Finlanda, Irlanda, Islanda, Portugalia, România); **indirect**, de către Parlament (în Elveția, Grecia, Israel); **indirect**, de către un colegiu electoral (în SUA, Germania, Italia).

---

[1] M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004.

În **România**, Preşedintele este ales prin vot universal, egal, direct, secret şi liber exprimat, potrivit legii electorale. Modul de scrutin folosit pentru alegerea Preşedintelui României este cel majoritar, cu două tururi. Astfel, dacă un candidat obţine la primul tur de scrutin majoritatea de voturi a alegătorilor înscrişi în listele electorale, va fi declarat ales în funcţia de Preşedinte. Dacă niciunul dintre candidaţi nu obţine această majoritate, se va organiza al doilea tur de scrutin, la care participă doar primii doi candidaţi, în ordinea descrescătoare a numărului de voturi obţinute la primul tur. În urma celui de-al doilea tur de scrutin, va fi declarat ales candidatul care obţine cel mai mare număr de voturi. Alegerea în funcţia de Preşedinte al României este validată de Curtea Constituţională.

291. Mandatul Preşedintelui României este de **5 ani**. Momentul de la care începe exercitarea mandatului este cel al depunerii **jurământului** prevăzut de art. 82 alin. (2) din Constituţie. Mandatul încetează de drept la depunerea jurământului de către preşedintele nou ales. Mandatul Preşedintelui poate fi prelungit, prin lege organică, în caz de război sau de catastrofă. Articolul 81 alin. (4) din Constituţie impune regula potrivit căreia nicio persoană nu poate îndeplini funcţia de Preşedinte al României decât pentru cel mult **două mandate**, care pot fi şi succesive. Această restricţie se întâlneşte şi în SUA (după intrarea în vigoare, în 1951, a Amendamentului 22 la Constituţie), în Germania, Austria, Portugalia ş.a.

Pe perioada exercitării mandatului, Preşedintele României nu poate fi membru al unui partid politic şi nu poate îndeplini nicio altă funcţie publică sau privată.

292. Vacanţa funcţiei de Preşedinte poate interveni în următoarele situaţii, prevăzute de art. 97 din Constituţie: demisie, demitere din funcţie, imposibilitate definitivă a exercitării atribuţiilor, deces. În termen de 3 luni de la data la care a intervenit vacanţa funcţiei, Guvernul va organiza alegeri pentru un nou Preşedinte. În perioada de vacanţă a funcţiei, **interimatul** funcţiei de Preşedinte al României se asigură, în ordine, de preşedintele Senatului sau de preşedintele Camerei Deputaţilor. Pe durata interimatului, preşedintele interimar nu poate exercita atribuţiile prevăzute de art. 88-90 din Constituţie (adresarea de mesaje Parlamentului, dizolvarea Parlamentului, organizarea referendumului). România a avut președinte interimar ca urmare a suspendării din funcție a Președintelui, în mai 2007 și iulie 2012.

§4. Răspunderea Președintelui României

293. Răspunderea Președintelui României este reglementată de o serie de dispoziții constituționale privind imunitatea, răspunderea politică și răspunderea penală.

294. Imunitatea este, și în cazul funcției de Președinte al României, o formă de protecție a acestuia împotriva oricăror presiuni. Imunitatea Președintelui este reglementată de art. 84 din Constituție, într-un mod similar cu imunitatea parlamentară, sub forma independenței opiniilor politice exprimate în timpul mandatului [art. 84 trimite la art. 72 alin. (1) din Constituție referitor la imunitatea parlamentară]. Din textul art. 84 alin. (2) ar rezulta, însă, că imunitatea Președintelui este doar una parțială, raportată la imunitatea parlamentară. Astfel, acest text trimite doar la art. 72 alin. (1) din Constituție, și nu la paragrafele art. 72 prin care se reglementează inviolabilitatea parlamentarilor față de măsurile preventive de percheziție, reținere sau arestare. Credem însă că aceste dispoziții sunt aplicabile și Președintelui, pentru aceleași considerente ca și în cazul parlamentarilor. Așadar, imunitatea Președintelui îl scutește pe acesta de răspunderea juridică de orice fel, pe perioada exercitării mandatului, pentru fapte săvârșite în această perioadă, cu excepția răspunderii politice prevăzute de art. 95 și a celei penale prevăzute de art. 96.

Pentru faptele săvârșite în timpul mandatului, dar care nu au legătură cu atribuțiile ce revin Președintelui în exercitarea acestuia, se aplică numai inviolabilitatea, astfel încât, după încetarea mandatului, Președintele va putea fi supus percheziției, reținerii sau arestării pentru acele fapte.

Atât în doctrină, cât și în jurisprudența Curții Constituționale, predomină interpretarea extensivă a imunității prezidențiale. Unul din argumentele procedurale pentru care susținem această teză este aceea că, spre deosebire de imunitatea parlamentară la care art. 84 face trimitere, textul constituțional nu prevede și autoritatea care ar putea „ridica” imunitatea Președintelui. Așadar, dincolo de argumentele de ordin material în favoarea imunității absolute a Președintelui, care sunt discutabile (nu se justifică, în opinia noastră, extinderea imunității asupra faptelor săvârșite de Președinte în timpul mandatului, dar care nu au legătură cu exercitarea acestuia), argumentul procedural are o pondere covârșitoare. Singurul caz în care Constituția prevede în mod expres ridicarea imunității Președintelui este cel al înaltei trădări.

295. Interpretând conținutul imunității Președintelui, Curtea Constituțională a statuat că:

> „Imunitatea de care beneficiază Președintele României a fost definită ca fiind un mijloc de protecție, menit să îl apere de eventuale presiuni, abuzuri și procese șicanatorii îndreptate împotriva sa în exercitarea mandatului pe care îl are de îndeplinit, având drept scop garantarea libertății de exprimare și protejarea împotriva urmăririlor judiciare abuzive. Importanța acestei garanții constituționale constă în necesitatea asigurării unei protecții speciale a reprezentanților poporului în cadrul exercitării mandatului pentru care au fost aleși. Pe această cale sunt garantate independența și separația puterilor în stat, ca expresie a valorilor promovate într-un stat democratic. Acesta este motivul pentru care imunitatea are un caracter imperativ, neconstituind un drept subiectiv la care titularul poate renunța atunci când apreciază a fi oportun. Ea este o garanție de ordine publică a mandatului și, pe cale de consecință, poate fi invocată din oficiu, nu doar de titular, și oricând pe durata exercitării mandatului, fiind un element constitutiv al statutului juridic constituțional al Președintelui României". (Decizia nr. 678/2014, §25).

> „Dispozițiile constituționale referitoare la inviolabilitatea parlamentarilor nu sunt aplicabile și Președintelui României, în privința căruia, inviolabilitatea poate fi înlăturată doar în cazul prevăzut de art. 96 din Constituție, care stabilește posibilitatea Parlamentului de a-l pune sub acuzarea pentru înaltă trădare. Măsura adoptată de Parlament are ca efect ridicarea imunității Președintelui, el neputând răspunde juridic pe perioada exercitării mandatului decât pentru faptele de înaltă trădare. Spre deosebire de inviolabilitate, iresponsabilitatea

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

> are o calitate absolută în ceea ce privește durata efectelor ei: protecția se menține și după expirarea mandatului Președintelui în ceea ce privește opiniile exprimate în timpul acestuia". (Decizia nr. 678/2014, §26).

> „Președintele României nu răspunde juridic pentru opiniile politice exprimate în exercitarea funcției de demnitate publică, nici pe durata mandatului și nici după expirarea acestuia, ca efect al iresponsabilității mandatului de Președinte al României, însă, așa cum s-a reținut în jurisprudența Curții Constituționale, titularul mandatului rămâne răspunzător, conform legii, pentru toate actele și faptele care nu au legătură cu opiniile sale politice și care au fost săvârșite înainte sau în perioada în care a exercitat funcția publică. Cu privire la aceste acte și fapte, Președintele este răspunzător, potrivit dispozițiilor constituționale și legale, sub rezerva suspendării pe perioada deținerii mandatului a tuturor procedurilor de cercetare penală, ca efect al inviolabilității mandatului de Președinte al României". (Decizia nr. 678/2014, §29).

> „din analiza dispozițiilor legale și constituționale referitoare la imunitatea Președintelui României, precum și a jurisprudenței Curții Constituționale în materie, Curtea reține că Președintele României, în exercitarea atribuțiilor sale, se bucură de imunitate [art. 84 alin. (2) din Constituție], sub cele două aspecte ale acesteia: iresponsabilitatea pentru opiniile politice exprimate în exercitarea mandatului, și inviolabilitatea, cu limita prevăzută de art. 96 din Constituție – punerea sub acuzare pentru fapte de înaltă trădare. În virtutea inviolabilității de care se bucură mandatul prezidențial, pe perioada exercitării acestuia, Președintele nu poate fi supus niciunei proceduri judiciare penale, cu excepția situației prevăzute de art. 96 din Constituție". (Decizia nr. 678/2014, §30).

296. Răspunderea politică a Președintelui României își are temeiul în prevederile art. 95 din Constituție, iar consecințele sale sunt de ordin politico-juridic. Dacă Președintele săvârșește **fapte grave** prin care încalcă prevederile Constituției, poate fi **suspendat din funcție** de

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul majorității deputaților și senatorilor. Este necesar, în această procedură, și avizul Curții Constituționale [art. 95 alin. (1) și art. 146 lit. h)]. Președintele poate da explicații Parlamentului pentru faptele ce i se impută.

Inițiativa procedurii de suspendare din funcție trebuie să aparțină cel puțin unei treimi din numărul deputaților și senatorilor. Propunerea de suspendare se aduce imediat la cunoștință Președintelui, pentru a se putea apăra.

Dacă propunerea de suspendare din funcție este aprobată de Parlament, se va organiza un **referendum**, în termen de cel mult 30 de zile, pentru demiterea Președintelui. Demiterea prin referendum este impusă de modul de alegere a Președintelui – prin vot direct, de către popor. Dacă rezultatul referendumului este contrar votului Parlamentului, Președintele nu va fi demis și își va relua activitatea. De asemenea, în lipsa unei dispoziții constituționale exprese, Președintele demis ca urmare a referendumului, dacă se afla la primul său mandat, are dreptul să candideze pentru un nou mandat: „este o simplă chestiune de moralitate, doar electoratul putând să sancționeze un astfel de candidat prin votul său" (Apostol Tofan, 2014, p. 177). În cadrul procedurii de suspendare a Președintelui din 2007 și 2012, Curtea Constituțională a dezvoltat o jurisprudență bogată și contradictorie privind referendumul obligatoriu pentru demiterea Președintelui (a se vedea supra, Capitolul 4, II., §3).

Dispozițiile constituționale privind răspunderea politică se aplică și președintelui interimar (art. 99 din Constituție).

297. Cu ocazia celor două proceduri de suspendare din funcție a Președintelui României inițiate și finalizate până în prezent (în 2007 și 2012), Curtea Constituțională a definit noțiunea de „fapte grave" prin care se încalcă prevederile Constituției:

> „pot fi considerate fapte grave de încălcare a prevederilor Constituției actele de decizie sau sustragerea de la îndeplinirea unor acte de decizie obligatorii, prin care Președintele României ar împiedica funcționarea autorităților publice, ar suprima sau ar restrânge drepturile și libertățile cetățenilor, ar tulbura ordinea constituțională ori ar urmări schimbarea ordinii constituționale sau alte fapte de aceeași natură care ar avea sau ar putea

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

avea efecte similare". (Avizul consultativ nr. 1/2007, definiție preluată identic și în Avizul consultativ nr. 1/2012).

298. Răspunderea penală a Președintelui se întemeiază pe prevederile art. 96 din Constituție și apare în cazul săvârșirii, de către acesta, a uneia din cele mai grave infracțiuni – **înalta trădare**. Aceasta nu a fost multă vreme definită în Codul penal, dar unii autori o considerau o formă agravată a infracțiunii de trădare (Drăganu, 1998, vol. 2, pp. 163-164). Doctrina franceză definește înalta trădare ca fiind „distinctă de crima de trădare. Este vorba mai mult de o violare gravă a îndatoririlor conferite Președintelui Republicii de către Constituție" (Favoreu ș.a., 1999, p. 618).

În anul 2009, noul Cod penal a inclus înalta trădare printre infracțiunile incriminate în mod expres, în art. 398: „Faptele prevăzute în art. 394-397, săvârșite de către Președintele României sau de către un alt membru al Consiliului Suprem de Apărare a Țării, constituie infracțiunea de înaltă trădare și se pedepsesc cu detențiune pe viață sau cu închisoare de la 15 la 25 de ani și interzicerea unor drepturi". Este vorba de următoarele fapte, definite de Codul penal: trădare, trădare prin transmitere de informații secrete de stat, trădare prin ajutarea inamicului, acțiuni împotriva ordinii constituționale.

Punerea sub acuzare a Președintelui poate fi hotărâtă de Camera Deputaților și de Senat, în ședință comună, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților și senatorilor. Inițiativa punerii sub acuzare poate aparține majorității deputaților și senatorilor. Această propunere de punere sub acuzare se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui pentru a putea da explicații cu privire la faptele ce i se impută. Dacă această propunere este aprobată de Parlament, Președintele va fi **suspendat** de drept până la data eventualei demiteri.

Competența de judecată aparține Înaltei Curți de Casație și Justiție. În cazul în care aceasta pronunță o hotărâre de condamnare, Președintele va fi demis de drept la data rămânerii definitive a acestei hotărâri.

Introducerea infracțiunii de înaltă trădare în Codul penal a produs o modificare și în privința competențelor autorităților implicate. În primul rând, într-o opinie, s-a arătat că definirea expresă a conținutului infracțiunii de înaltă trădare a diminuat mult controlul Parlamentului asupra Președintelui, în sensul că cel dintâi nu mai are aprecierea

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

asupra faptelor pentru care poate decide, conform Constituției, punerea sub acuzare. În al doilea rând, în opinia noastră, se produce și o „translație de competență" în privința autorității care poate cere punerea sub acuzare. Constituția se referă atât la propunerea de punere sub acuzare, care **poate fi inițiată** de majoritatea deputaților și senatorilor, dar și la puterea de decizie asupra acestei măsuri [„Camera Deputaților și Senatul (...) **pot hotărî** punerea sub acuzare"]. Nu se precizează însă nicăieri dacă inițierea procedurii poate avea loc pe baza unei cereri sau autosesizări a organelor judiciare (Parchetul General). În fața acestor dispoziții oarecum contradictorii, pot apărea conflicte de competență privind încadrarea juridică a faptei de înaltă trădare. O viitoare revizuire constituțională ar trebui să aibă în vedere clarificarea acestor aspecte.

Conform Regulamentului activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului, art. 74-79, procedura de punere sub acuzare a Președintelui României se declanșează pe baza unei cereri semnate de majoritatea deputaților și senatorilor. Cererea trebuie să cuprindă descrierea faptelor imputate și încadrarea lor juridică. Nu se specifică aici cum pot aprecia deputații și senatorii această încadrare juridică a faptelor, care de regulă se realizează de către organele de urmărire penală. După primirea cererii de către birourile permanente ale Camerelor, acestea vor informa neîntârziat pe Președintele României asupra cererii. În cadrul ședinței comune a celor două Camere, președintele de ședință aduce la cunoștința parlamentarilor conținutul cererii de punere sub acuzare și procedează al constituirea unei comisii de anchetă care să prezinte un raport asupra celor constatate. În termen de 48 de ore de la depunerea raportului comisiei de anchetă la birourile permanente, Camerele se reunesc în ședință comună pentru examinarea și dezbaterea acestuia. După încheierea dezbaterilor, propunerea comisiei de anchetă se supune votului secret prin bile. Dacă se hotărăște punerea sub acuzare, Parlamentul, sub semnătura președinților celor două Camere, solicită de îndată procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție să sesizeze, potrivit legii, I.C.C.J.

Această procedură nu a fost aplicată niciodată până în prezent.

§5. Actele Președintelui României

299. Președintele emite două categorii de acte: **juridice** și **politice**. Actele juridice ale Președintelui sunt **decretele**, prevăzute de legea fundamentală în art. 100. Din categoria actelor politice fac parte **mesajele, apelurile, declarațiile** etc.

După unii autori, există două categorii de decrete prezidențiale: cu caracter **normativ** și cu caracter **individual**. În aceste opinii (Muraru, Tănăsescu; Ionescu ș.a.), decretele normative sunt cele prin care se declară mobilizarea parțială sau generală a forțelor armate, precum și cele prin care s-ar institui starea de asediu sau de urgență. În doctrina dreptului administrativ s-a exprimat și opinia contrară (A. Iorgovan, Apostol Tofan), potrivit căreia decretele Președintelui nu pot fi decât acte **individuale**, nu și normative. Fără a intra în detalii, vom arăta doar că, în această opinie, decretele menționate ca normative de cealaltă parte a doctrinei nu sunt altceva decât acte care declanșează incidența regimului juridic prevăzut de acte normative ca O.U.G. nr. 1/1999 privind regimul stării de asediu și al stării de urgență, decretul fiind astfel considerat doar un act individual.

Decretele se publică în Monitorul Oficial, nepublicarea atrăgând **inexistența** lor.

Decretele emise de Președinte în exercitarea unor atribuții trebuie **contrasemnate** de primul-ministru. Contrasemnarea are ca scop prevenirea depășirii atribuțiilor constituționale ale Președintelui și este o condiție de validitate a actului. Contrasemnarea contribuie și la angajarea răspunderii șefului Guvernului pentru conținutul decretului:

> „rațiunea pentru care legiuitorul constituant a introdus obligația contrasemnării decretelor Președintelui prevăzute la art. 100 alin. (2) din Constituție este dată atât de necesitatea exercitării unui control de legalitate cu privire la actul Președintelui, cât și de necesitatea existenței unei forme de răspundere politică pe care una dintre autoritățile publice implicate în procedura emiterii decretului de conferire a decorațiilor trebuie să și-o asume în fața Parlamentului. Întrucât Președintele nu răspunde politic în fața Parlamentului, această răspundere îi revine prim-ministrului pentru actul contrasemnării". (Decizia nr. 285/2014).

300. Atribuțiile în exercitarea cărora Președintele emite acte ce trebuie contrasemnate sunt:

a) încheierea de tratate internaționale;

b) acreditarea și rechemarea reprezentanților diplomatici ai României;

c) aprobarea înființării, desființării sau schimbării rangului misiunilor diplomatice ale României;

d) declararea, cu aprobarea prealabilă a Parlamentului, a mobilizării parțiale sau generale a forțelor armate;

e) luarea de măsuri pentru respingerea unei agresiuni armate împotriva țării [art. 92 alin. (3)];

f) instituirea stării de asediu sau a stării de urgență în întreaga țară sau în unele unități administrativ-teritoriale;

g) conferirea de decorații și titluri de onoare;

h) acordarea gradelor de mareșal, general și amiral;

i) acordarea grațierii individuale.

Fac excepție de la regula contrasemnării decretele prin care se exercită atribuții inerente Președintelui, cum ar fi desemnarea candidatului la funcția de prim-ministru, dizolvarea Parlamentului, numirea în funcții publice.

Bibliografie

Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

Legea nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului (M. Of. nr. 84 din 24 februarie 2000)

Legea nr. 590/2003 privind tratatele (M. Of. nr. 23 din 12 ianuarie 2004)

Legea nr. 370/2004 privind alegerea Președintelui României (republicată în M. Of. nr. 650 din 12 septembrie 2011)

Legea nr. 208/2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente (M. Of. nr. 553 din 24 iulie 2015).

Regulamentul activităților comune ale Camerei Deputaților și Senatului (republicată în M. Of. nr. 37 din 19 ianuarie 2016)

Decizia Curții Constituționale nr. 87/1944 (M. Of. nr. 292 din 14 octombrie 1994)

Decizia Curții Constituționale nr. 567/2009 (M. Of. nr. 383 din 5 iunie 2009)

Decizia Curții Constituționale nr. 838/2009 (M. Of. nr. 461 din 3 iulie 2009)

Decizia Curții Constituționale nr. 799/2011 (M. Of. nr. 440 din 23 iunie 2011)

Decizia Curții Constituționale nr. 683/2012 (M. Of. nr. 479 din 12 iulie 2012)

Decizia Curții Constituționale nr. 285/2014 (M. Of. nr. 478 din 28 iunie 2014)

Decizia Curții Constituționale nr. 678/2014 (M. Of. nr. 886 din 5 decembrie 2014)

Geneza Constituției României, RA Monitorul Oficial, București, 1998

***

Dana Apostol Tofan, Drept administrativ, vol. I, ed. a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014

Sophie Boyron, The Constitution of France. A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, 2013

Georges Burdeau, Francis Hamon, Michel Troper, Droit constitutionnel, 24e éd., L.G.D.J., Paris, 1996

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Ștefan Deaconu, Instituții politice, Ed. C.H. Beck, București, 2012

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Europa Nova, București, 1996

Bogdan Dima, Conflictul dintre Palate. Raporturile de putere dintre Parlament, Guvern și Președinte în România postcomunistă, Ed. Hamangiu, București, 2014

Bogdan Dima, Elena Simina Tănăsescu (coord.), Reforma constituțională: analiză și proiecții. Raportul Comisiei pentru o nouă Constituție, Ed. Universul Juridic, București, 2012

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 2^{e} éd., Dalloz, Paris, 1999

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 14^{e} éd., Dalloz, Paris, 2012

Constance Grewe, Hélène Ruiz-Fabri, Droits constitutionnels européens, P.U.F., Paris, 1995

Manuel Guțan, Transplantul constituțional și obsesia modelului semiprezidențial francez în România contemporană (I), în Pandectele române nr. 5/2010

Manuel Guțan, Transplantul constituțional și obsesia modelului semiprezidențial francez în România contemporană (II), în Pandectele române nr. 7/2010

Jaakko Husa, The Constitution of Finland. A Contetual Analysis, Hart Publishing, Oxford, 2010

Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol. I, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005

Antonie Iorgovan, Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală, Ed. „Galeriile Jean Louis Calderon", 1994

Philippe Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 2^{e} éd., P.U.F., Paris, 1998

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Bianca Selejan-Guțan, A New Revolution? The Recent Governmental Crisis in Romania, International Journal of Constitutional Law Blog, Nov. 25, 2015, disponibil la http://www.iconnectblog.com/2015/11/a-new-revolution-the-recent-governmental-crisis-in-romania/

Bianca Selejan-Guțan, The Illusion of the Romanian Constitution? International Journal of Constitutional Law Blog, Dec. 7, 2012, disponibil la http://www.iconnectblog.com/2012/12/the-illusion-of-the-romanian-constitution/

Bianca Selejan-Guțan, One Year After: How the Romanian Constitutional Court Changed its Mind, International Journal of Constitutional Law Blog, July 14, 2013, *disponibil la*: http://www.iconnectblog.com/2013/07/oneyearafter

Bianca Selejan-Guțan, The Constitution of Romania. A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, 2016

Kim Lane Scheppele, Aspirational and aversive constitutionalism: The case for studying cross-constitutional influence through negative models, în (2003) 1 International Journal of Constitutional Law

Elena-Simina Tănăsescu, Responsabilité politique du Président de la Roumanie – *non bis in idem,* în Revista Direito Mackenzie, v.5, nr. 2/2012

Elena-Simina Tănăsescu, The President of Romania or the Slippery Slope of A Political Regime, în European Constitutional Law Review, nr. 1/2008

Tudorel Toader, Marieta Safta, Dialogul judecătorilor constituționali, Ed. Universul Juridic, București, 2015

Maria Vesmaș, Rolul și locul Președintelui României în sistemul autorităților publice ale statului român, în R.D.Pb. nr. 1, ianuarie-iunie 1998

Capitolul 8

Autoritatea judecătorească – repere constituționale

§1. Puterea judecătorească și autoritatea judecătorească

301. Conceptul de **putere judecătorească** se regăsește, alături de puterea legislativă și cea executivă, în formularea teoriei separației puterilor dată de Montesquieu și a fost preluată ca atare de constituțiile sfârșitului de secol al XVIII-lea (Constituția SUA, în art. 3, statuează că puterea judecătorească va fi exercitată de o Curte Supremă și de celelalte instanțe). Constituțiile României din 1866, 1923 și 1938 au folosit și ele sintagma „putere judecătorească" pentru a reglementa instanțele judecătorești. „Puterea judecătorească", în sensul ei clasic – încă actual –, include, așadar, judecătorii organizați în instanțe judecătorești. În Constituția din 1991 se folosește conceptul mai larg de „autoritate judecătorească", concept ce nu trebuie confundat cu cel de „putere judecătorească". Sub „umbrela" autorității judecătorești, Constituția include instanțele judecătorești, Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii. De inspirație franceză (Titlul VIII al Constituției franceze din 1958 este intitulat „Autoritatea judiciară"), această opțiune terminologică și de fond a legiuitorului constituant român a fost explicată prin faptul că este mai cuprinzătoare și, în același timp, mai neutră, pentru definirea funcției jurisdicționale în statul contemporan. În **Franța**, autoritatea judiciară cuprinde „ansamblul magistraților de scaun (judecătorii) și din parchet, compunând magistratura judiciară, cu excluderea membrilor jurisdicțiilor administrative și a magistraților neprofesioniști" (Favoreu ș.a., 1999, p. 572).

302. Pentru înțelegerea problematicii autorității judecătorești în aspectele sale constituționale, sunt necesare câteva explicații terminologice cu privire la noțiunile de: justiție, jurisdicție, jurisprudență.

Justiția este o noțiune complexă, susceptibilă de folosire în mai multe sensuri. Într-un sens organic, prin justiție se poate înțelege sistemul organelor judecătorești, iar într-un sens funcțional, justiția desemnează activitatea de soluționare a litigiilor juridice. Într-o opinie (Ionescu, 2005, p. 479), „noțiunea de justiție semnifică, de fapt, actul de dreptate înfăptuit de magistrat în litigiul ce opune două părți cu interese contrare, litigiu cu a cărui soluționare a fost sesizat, potrivit procedurii legale”. Într-o critică a acestei opinii, se formulează propunerea de a se folosi, în definirea justiției, realizarea ei de către *judecători*, în numele legii. Aceasta este, de altfel, și formularea Constituției României în art. 124: „(1) Justiția se înfăptuiește în numele legii. (2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți. (3) Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii”. Adeseori, termenul de „justiție” se identifică cu cel de „putere judecătorească” sau de „activitate jurisdicțională” (Cornu, 2000, p. 498).

Noțiunea de **jurisdicție** (care provine din latinescul *jurisdictio*, de la *jus dicere* – a spune dreptul) desemnează „misiunea de a judeca sau puterea și datoria de a face justiție prin aplicarea dreptului” (Cornu, 2000, p. 493). Jurisdicția este, așadar, activitatea de a judeca, de a soluționa litigiile, aplicând în concret normele juridice. Noțiunea de jurisdicție mai este folosită și pentru a desemna organul care realizează această activitate: jurisdicție constituțională, jurisdicție administrativă, jurisdicție de drept comun etc.

În sfârșit, **jurisprudența** (care provine din limba latină: *jurisprudentia* = știința dreptului) desemnează totalitatea hotărârilor judecătorești pronunțate în aplicarea dreptului. Jurisprudența se clasifică de regulă după obiectul ei: jurisprudență constituțională, penală, civilă, administrativă etc.

În acest context, trebuie precizat că, după efectul jurisprudenței în sistemul de drept se deosebește și rolul puterii judecătorești în diferitele sisteme de drept. Astfel, în marea familie a sistemelor de drept romano-germanice, judecătorii doar aplică dreptul, nu îl creează, iar jurisprudența nu este considerată izvor al dreptului. În familia sistemelor de drept anglo-saxone, judecătorul „creează dreptul”, în virtutea principiului *stare decisis* sau al precedentului judiciar. Potrivit regulii *stare decisis et non quieta movere*, o decizie a unei instanțe superioare este obligatorie pentru toate instanțele inferioare din cadrul aceluiași sistem judiciar. În aceste sisteme, jurisprudența constituie un izvor principal de drept.

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

§2. Principiile constituționale ale autorității judecătorești

2.1. Principiul legalității

303. Principiul legalității este consacrat, în materie de justiție, de art. 124 alin. (1) din Constituție: „Justiția se înfăptuiește în numele legii". Aceasta înseamnă că activitatea jurisdicțională este subordonată dreptului, sub două mari aspecte: legalitatea instanțelor judecătorești și legalitatea infracțiunilor și pedepselor. La rândul ei, legalitatea instanțelor judecătorești se referă atât la instituirea instanțelor prin lege, la obligația de a respecta prevederile legale referitoare la competența instanțelor, precum și la legalitatea procedurilor aplicate de aceste instanțe.

2.2. Principiul independenței și imparțialității judecătorilor și instanțelor judecătorești

304. Acest principiu apare consacrat în alin. (2) și (3) ale art. 124 din Constituție: „(2) Justiția este unică, imparțială și egală pentru toți. (3) Judecătorii sunt independenți și se supun numai legii". Acest principiu reflectă, în primul rând, o aplicare a principiului general al egalității în drepturi a cetățenilor: justiția este unică, imparțială și egală.

Independența judecătorilor și a instanțelor judecătorești constituie unul dintre principiile fondatoare ale statului de drept și este un imperativ al aplicării teoriei separației și echilibrului puterilor în stat. Independența judecătorilor și a instanțelor presupune ca aceștia să nu fie supuși unor ordine sau instrucțiuni din partea unor instanțe sau autorități superioare, precum și lipsa oricăror constrângeri, presiuni sau influențe exterioare. Independența se apreciază dintr-un dublu punct de vedere: față de executiv și față de părți.

305. Reglementările constituționale și legale cuprind și o serie de **garanții** ale independenței justiției: inamovibilitatea, modul de recrutare și avansare. Articolul 125 din Constituție stabilește următoarele reguli în acest sens:

– judecătorii numiți de Președintele României sunt **inamovibili**, în condițiile legii. Inamovibilitatea înseamnă că judecătorul nu poate fi revocat, transferat, retrogradat sau avansat fără consimțământul său;

– propunerile de numire, precum și promovarea, transferarea și sancționarea judecătorilor sunt de competența Consiliului Superior al Magistraturii;

– funcția de judecător este incompatibilă cu orice altă funcție publică sau privată, cu excepția funcțiilor didactice din învățământul superior.

De asemenea, potrivit art. 40 alin. (3), magistrații nu pot face parte din partide politice.

Garanții ale independenței judecătorilor sunt și prevederile legale privind recrutarea acestora, care se face prin concurs, pe baza competenței profesionale, a aptitudinilor și a bunei reputații (art. 12 din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor).

O altă garanție a independenței justiției este efectuarea controlului asupra hotărârilor judecătorești numai de către instanțe judecătorești și numai după proceduri jurisdicționale, fără implicarea ori intervenția directă a legislativului sau executivului.

2.3. Folosirea limbii oficiale și a limbii materne în justiție

306. Potrivit art. 128 din Constituție, procedura judiciară se desfășoară în limba oficială a statului, adică în limba română. Cetățenii români aparținând minorităților naționale au dreptul să se exprime în limba maternă în fața instanțelor de judecată, în condițiile legii organice. Modalitățile de exercitare a acestui drept, inclusiv prin folosirea de interpreți sau traduceri, se vor stabili astfel încât să nu împiedice buna administrare a justiției și să nu implice cheltuieli suplimentare pentru cei interesați. De asemenea, cetățenii străini și apatrizii care nu înțeleg sau nu vorbesc limba română au dreptul de a lua cunoștință de actele și lucrările dosarului, de a vorbi în instanță și de a pune concluzii prin interpret; în procesele penale; acest drept este asigurat în mod gratuit.

Aceste prevederi ale Constituției au ca scop buna administrare a justiției, astfel încât necunoașterea sau cunoașterea insuficientă a limbii române să nu constituie o barieră în calea dreptului persoanei la un proces echitabil.

2.4. Principiul procesului echitabil

307. Dreptul la un proces echitabil este unul dintre cele mai importante drepturi individuale într-un stat de drept (a se vedea *supra*, Capitolul

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2, §4). El impune o serie de reguli generale aplicabile activității jurisdicționale: dreptul la apărare, respectarea prezumției de nevinovăție, accesul la justiție, publicitatea procedurii etc. Aceste principii constituie și principii fundamentale ale dreptului procesual penal și civil.

§3. Organizarea sistemului judiciar

308. Vom reda foarte schematic reperele constituționale ale organizării judecătorești, detaliile acestei materii făcând obiectul unei discipline distincte din planul de învățământ. Sistemul organelor judecătorești este format din: judecătorii, tribunale, curți de apel, Înalta Curte de Casație și Justiție. Alături de acestea, în înfăptuirea actului de justiție sau în organizarea sistemului mai sunt implicate și alte autorități care, împreună cu instanțele judecătorești, formează „Autoritatea judecătorească": Ministerul Public și Consiliul Superior al Magistraturii.

3.1. Instanțele judecătorești

309. Potrivit art. 126 din Constituție, instanțele judecătorești sunt Înalta Curte de Casație și Justiție și celelalte instanțe judecătorești stabilite de lege. Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară stabilește următoarele categorii de instanțe judecătorești: Înalta Curte de Casație și Justiție, curți de apel, tribunale, tribunale specializate, judecătorii. Tribunalele specializate sunt: tribunale pentru minori și familie, tribunale de muncă și asigurări sociale; tribunale comerciale; tribunale administrativ-fiscale.

Competența acestor instanțe este stabilită de lege.

3.2. Ministerul Public

310. Articolele 131 și 132 din Constituție stabilesc rolul Ministerului Public și statutul procurorilor, iar Legea nr. 304/2004 și Legea nr. 303/2004 detaliază regulile în această materie.

Ministerul Public cuprinde procurorii, constituiți în parchete. Aceștia intră și ei în categoria magistraților. Parchetele funcționează pe lângă instanțele de judecată, conduc și supraveghează activitatea de cercetare penală a poliției judiciare, în condițiile legii.

Rolul Ministerului Public este de a reprezenta, în activitatea judiciară, interesele generale ale societății și de a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor.

Principiile care guvernează activitatea procurorilor sunt: principiul legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic. Procurorii își desfășoară activitatea sub autoritatea ministrului justiției. De aceea, procurorii sunt considerați o componentă a puterii executive, dar „parteneri ai justiției" (Muraru ș.a., 2002, p. 190). Modul în care se exercită această autoritate a ministrului justiției se stabilește prin lege. Astfel, art. 69 din Legea de organizare judiciară stabilește că

> „Ministrul justiției, când consideră necesar, din proprie inițiativă sau la cererea Consiliului Superior al Magistraturii, exercită controlul asupra procurorilor, prin procurorii inspectori din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, din Parchetul Național Anticorupție, din parchetele de pe lângă curțile de apel sau alți procurori delegați".

Legea precizează natura acestui control în alin. (2) al aceluiași articol:

> „controlul constă în verificarea modului în care se desfășoară raporturile de serviciu cu justițiabilii și cu celelalte persoane implicate în lucrările de competența parchetelor".

Așadar, teoretic, ministrul justiției nu se poate implica în activitatea judiciară a procurorului, care, potrivit art. 64 alin. (2) din aceeași lege, este independent în soluțiile dispuse. Cu toate acestea, cel puțin teoretic, procurorul ar putea fi supus unor presiuni politice din direcția ministrului justiției, inclusiv în darea unor soluții.

3.3. Consiliul Superior al Magistraturii

311. Consiliul Superior al Magistraturii este „reprezentantul autorității judecătorești" și „garantul independenței justiției" [art. 1 alin. (1) din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii]. Consiliul Superior al Magistraturii este o autoritate independentă care se supune, în activitatea sa, numai legii. Principalele funcții ale acestei autorități sunt: de a propune Președintelui României numirea în funcție a judecătorilor și procurorilor, cu excepția celor stagiari; de a fi instanța disciplinară pentru judecători și procurori, potrivit procedurii stabilite de legea sa organică.

Potrivit Constituției și legii sale organice, Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din 19 membri, din care:

– 9 judecători și 5 procurori, aleși în adunările generale ale magistraților;

– 2 reprezentanți ai societății civile, specialiști în domeniul dreptului, care se bucură de o înaltă reputație profesională și morală, aleși de Senat;

– ca membri de drept: ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție.

Consiliul Superior al Magistraturii are două secții: secția pentru judecători și secția pentru procurori, alcătuite conform legii (pentru atribuții și funcționare, a se vedea, pe scurt, Deleanu, 2006, pp. 807-808).

Atunci când Consiliul Superior al Magistraturii îndeplinește funcția de instanță disciplinară, ministrul justiției, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție și Procurorul general nu au drept de vot.

Hotărârile Consiliului Superior al Magistraturii în materie disciplinară pot fi atacate la Înalta Curte de Casație și Justiție.

Președintele Consiliului Superior al Magistraturii este ales pentru o perioadă de un an, ce nu poate fi reînnoit, dintre magistrații membrii ai Consiliului.

Așadar, pe lângă puterea judecătorească, și puterea legislativă și cea executivă sunt implicate atât în formarea, cât și în funcționarea Consiliului: Parlamentul (Senatul), ministrul justiției și Președintele României, care prezidează ședințele CSM la care participă.

§4. Raporturile autorității judecătorești cu legislativul și executivul

312. Raporturile autorității judecătorești cu legislativul pot fi astfel sintetizate:

a) Parlamentul stabilește, prin lege, organizarea judiciară și statutul magistraților, competența și procedura după care instanțele judecătorești și Ministerul Public își desfășoară activitatea;

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

b) justiția poate interveni în activitatea legislativă prin intermediul controlului constituționalității legilor: fie direct, în statele unde competența acestui control aparține judecătorilor (SUA, Elveția, Norvegia ș.a.), fie indirect, în sistemele în care instanțele judecătorești sunt doar „asociate” controlului constituționalității legilor exercitat de Curtea Constituțională (Italia, Germania, România ș.a.).

313. Raporturile autorității judecătorești cu executivul țin, în primul rând, de faptul că magistrații sunt numiți în funcție de către Președintele României. Acesta este însă doar un act formal, care urmează procedurilor legale de recrutare a magistraților, pe criteriul competenței profesionale, fără a aduce atingere independenței acestora. Președintele României poate refuza o singură dată numirea judecătorilor și procurorilor. Refuzul motivat se comunică de îndată Consiliului Superior al Magistraturii.

Tot în cadrul acestor raporturi, Președintele României:

a) prezidează ședințele Consiliului Superior al Magistraturii la care participă;

b) numește și revocă, la propunerea CSM, în/din funcțiile de conducere ale I.C.C.J.;

c) în urma modificărilor procedurale survenite ca urmare a declarării neconstituționalității art. 16 din Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, Președintele României transmite Ministrului Justiției, având în vedere solicitarea Procurorului General al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, cereri de urmărire penală a foștilor miniștri;

d) acordă grațierea individuală.

Un alt raport al autorității judecătorești cu puterea executivă este numirea în funcție a Procurorului General al României și a Procurorului General al Direcției Naționale Anticorupție. Astfel, potrivit art. 54 alin. (1) din Legea nr. 303/2004,

> „procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prim-adjunctul și adjunctul acestuia, procurorul șef al Direcției Naționale Anticorupție, adjuncții acestuia, procurorii șefi de secție ai acestor parchete, precum și procurorul șef al Direcției de Investigare a Infracțiunilor de Criminalitate Organizată și Terorism și adjuncții acestora sunt

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

numiți de Președintele României, la propunerea ministrului justiției, cu avizul Consiliului Superior al Magistraturii".

314. În al doilea rând, legalitatea actelor administrative este supusă controlului jurisdicțional, care reprezintă o componentă esențială a statului de drept. Potrivit art. 126 alin. (6) din Constituție, controlul judecătoresc al actelor administrative ale autorităților publice, pe calea contenciosului administrativ, este garantat, cu excepția celor care privesc raporturile cu Parlamentul, precum și a actelor de comandament cu caracter militar. Instanțele de contencios administrativ sunt competente să soluționeze cererile persoanelor vătămate prin ordonanțe sau, după caz, prin dispoziții din ordonanțe declarate neconstituționale.

Bibliografie

Constituția României (republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003)

Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (republicată în M. Of. nr. 826 din 13 septembrie 2005)

Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (republicată în M. Of. nr. 827 din 13 septembrie 2005)

Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (republicată în M. Of. nr. 628 din 1 septembrie 2012)

***

Mihai Constantinescu, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Constituția României revizuită. Comentarii și explicații, Ed. All Beck, București, 2004

Gerard Cornu, Vocabulaire juridique, Quadrige, P.U.F., Paris, 2000

Ion Deleanu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat, Ed. Europa Nova, București, 1996

Ion Deleanu, Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și în dreptul comparat, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Tudor Drăganu, Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 1998

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 2e éd., Dalloz, Paris, 1999

Louis Favoreu, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, André Roux, Guy Scoffoni, Droit constitutionnel, 14e éd., Dalloz, Paris, 2012

Cristian Ionescu, Drept constituțional și instituții politice, ediția a doua, Ed. C.H. Beck, București, 2005

Philippe Lauvaux, Les grandes démocraties contemporaines, 2e éd., P.U.F., Paris, 1998

Ioan Leș, Organizarea sistemului judiciar românesc, Ed. All Beck, București, 2004

Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Drept constituțional și instituții politice, ed. a 12-a, vol. II, Ed. C.H. Beck, București, 2006

Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, Simina Tănăsescu, Marian Enache, Gheorghe Iancu, Interpretarea Constituției. Doctrină și practică, Ed. Lumina Lex, București, 2002

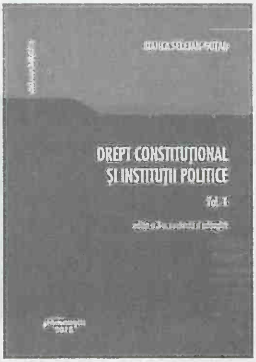
Bianca Selejan-Guțan, The Constitution of Romania: A Contextual Analysis, Hart Publishing, Oxford, 2016

Bianca Selejan-Guțan, Asocierea instanțelor judecătorești la procesul de control al constituționalității legilor în cadrul procedurii invocării și soluționării excepției de neconstituționalitate, în R.D.Pb. nr. 1/2003

Drept constituțional și instituții politice

ed. a 3-a revăzută și adăugită, vol. 1

Bianca Selejan-Guţan, Manuel Guţan



ISBN general 978-606-270408-7
ISBN Vol. 1. 978-606-27-0409-4
45,28 lei, 294 p.

Ediția de față reprezintă o necesară actualizare a celei de-a doua ediții a cursului de *Drept constituțional și instituții politice* al autoarei (2008), care reflectă numeroasele schimbări apărute în ultimii ani în acest domeniu extrem de important al dreptului, printre care: evoluțiile „dreptului constituțional european”, odată cu adoptarea și intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, cu sublinierea principiilor desprinse atât de instanțele constituționale ale statelor membre ale Uniunii Europene, cât și de Curtea de Justiție a Uniunii Europene privind raportul dintre legile fundamentale și dreptul Uniunii; modificările recente privitoare la atribuțiile și regimul Curții Constituționale în România; crearea Autorității Naționale pentru Cetățenie și ultimele completări aduse Legii cetățeniei etc.

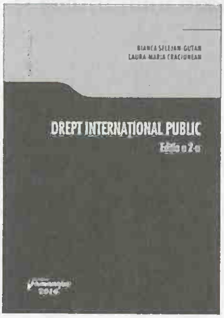
Acest prim volum al lucrării debutează printr-o introducere în dreptul constituțional, urmată de considerații asupra teoriei constituției, completate printr-un capitol de elemente de istorie constituțională în România modernă și contemporană, ce face o incursiune interesantă în istoria constituționalismului la noi în țară, de la origini și până în prezent. Un capitol este dedicat justiției constituționale, marcându-se dezvoltările recente ale materiei, următoarea parte a lucrării tratând teoria generală a statului, structura de stat și forma de guvernământ, precum și aspecte esențiale privind cetățenia română. Nu în ultimul rând, sunt analizate drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor.

Cartea este bazată pe o bibliografie bogată și actuală și redactată în maniera clasică a unui curs adresat în primul rând studenților viitori juriști, putând servi însă drept document de referință și cercetătorilor, specialiștilor, practicienilor și tuturor celor interesați de domeniul extrem de dinamic al dreptului constituțional contemporan.

Drept internațional public

Bianca Selejan-Guțan
Laura-Maria Crăciunean

Ediția a 2-a



ISBN 978-606-27-0086-7
47,20 lei, 344 p.

Lucrarea de față reprezintă o provocare de a înțelege dreptul internațional public ca pe o entitate dinamică, în care se reflectă SCHIMBAREA.

Există o societate internațională? Dar un drept aplicabil acesteia? Care este originea dreptului internațional public? Putem vorbi de un drept internațional independent de existența statului și a națiunilor? Care este rolul individului în dreptul internațional public?

Sunt doar câteva din numeroasele întrebări ce vă invită să le aflați răspunsul în cele unsprezece capitole. De asemenea, exercițiile pentru seminar de la sfârșitul fiecărui capitol dau posibilitatea unei aprofundări logice și sistematice a materiei.

Aflată la cea de a doua ediție, revăzută și amplu adăugită – pentru a reflecta ultimele dezvoltări în materie – și îmbogățită cu jurisprudența internațională, doctrina și legislația ultimilor ani, lucrarea este adresată cu precădere studenților, dar poate fi utilă oricărui profesionist al dreptului ce manifestă interes pentru problematica abordată.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Sisteme de drept comparate
Introducere în teoria generală a dreptului comparat
Manuel Guţan

MANUEL GUȚAN
SISTEME DE DREPT COMPARATE
INTRODUCERE ÎN TEORIA GENERALĂ A DREPTULUI COMPARAT
Hamangiu
2014

ISBN 978-606-27-0078-2
47,20 lei, 392 p.

Lucrarea de faţă încearcă să explice cititorului că dreptul comparat nu reprezintă doar ceea ce se înțelege pe scară largă astăzi în România: un demers de descriere a modului în care anumite sisteme de drept străine reglementează diverse instituții juridice. Se uită, adesea, faptul că a compara înseamnă măcar a juxtapune, a scoate în evidență asemănări și deosebiri între sistemele și instituțiile juridice străine analizate. Pentru partizanii acestui tip de abordare, a compara înseamnă a realiza un demers ştiinţific natural ce nu necesită niciun fel de expertiză de ordin metodologic. În acest context, dorim să provocăm cititorul la o perspectivă diferită, oferindu-i o bază teoretică minimală necesară pentru a se lansa în studiul comparativ aprofundat al dreptului. Tocmai de aceea, atragem atenţia că, în urma lecturării acestei lucrări, studentul, masterandul, doctorandul, post-doctorandul şi cercetătorul versat al dreptului nu vor deveni cu adevărat comparatişti. Pentru aceasta e nevoie de ani buni de experienţă şi reflecţie în materie. Toţi aceştia vor avea însă posibilitatea să ştie cel puţin de unde să pornească şi, eventual, ce cale să urmeze în analiza comparativă a dreptului.

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Constituția României
Convenția europeană a drepturilor omului
Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

ediția a 6-a, actualizat 6 ianuarie 2016

EDIȚIA 2016
CONSTITUȚIA ROMÂNIEI
CONVENȚIA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI
CARTA DREPTURILOR FUNDAMENTALE A UNIUNII EUROPENE
Hamangiu

ISBN 978-606-27-0013-3
152 p., 12 lei

Cartea de față reunește principalele instrumente naționale și europene în domeniul protecției drepturilor și libertăților fundamentele ale omului: Constituția României, Convenția europeană a drepturilor omului și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

Această ediție cuprinde Constituția revizuită prin Legea nr. 429/2003 și republicată în Monitorul Oficial nr. 767 din 31 octombrie 2003, cele mai multe articolele fiind însoțite de trimiteri la legislația specială conexă, actualizată până la data de 6 ianuarie 2016.

În plus, sunt redate Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Primul Protocol adițional și Protocoalele nr. 4, nr. 6, nr. 7, nr. 12, nr. 13, nr. 15 și nr. 16, precum și textul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene publicat în Jurnalul Oficial, seria C, nr. 326 din 26 octombrie 2012.

Lucrarea se adresează nu numai specialiștilor în drept, ci tuturor cetățenilor români, în vederea unei corecte cunoașteri a drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale.

Volumul este tipărit într-un format accesibil (120x165 mm), pe hârtie offset.

DREPT CONSTITUȚIONAL ȘI INSTITUȚII POLITICE

VOL. 2 • ediția a 3-a, revăzută și adăugită

Ediția de față reprezintă o necesară actualizare a celei de-a doua ediții a cursului de *Drept constituțional și instituții politice* al autoarei (2008), care reflectă numeroasele schimbări apărute în ultimii ani în acest domeniu extrem de important al dreptului, printre care: valorile supreme ale statului român; modificările cu privire la sistemul electoral – alegerea președintelui României (Legea nr. 340/2004, republicată în 2011), alegerile pentru Parlamentul European, atribuirea mandatelor (modificări recente cu privire la Regulamentul Camerei Deputaților și Regulamentul Senatului, republicate în 2016); reguli europene privind referendumul; numeroase decizii ale Curții Constituționale etc.

Acest al doilea volum al lucrării debutează printr-o introducere în conceptul de putere publică, explicând apoi noțiuni indispensabile pentru înțelegerea materiei, precum acelea de „partid politic" și „suveranitate". O mare parte a lucrării este dedicată numeroaselor reflectări ale normelor constituționale la nivelul „instituțiilor politice", oferind o serie de repere constituționale pentru corecta înțelegere a instituțiilor Parlamentului, Guvernului, Președintelui României și a autorității judecătorești. Sunt explorate de asemenea chestiuni problematice precum răspunderea politică a șefului statului, răspunderea politică și cea penală a membrilor Guvernului etc.

Lucrarea, aflată la a treia ediție, este bazată pe o bibliografie bogată și actuală, fiind redactată în maniera clasică a unui curs adresat, în primul rând, studenților viitori juriști, putând servi însă drept document de referință și cercetătorilor, specialiștilor, practicienilor și tuturor celor interesați de domeniul extrem de dinamic al dreptului constituțional contemporan.

Preţ: 45 lei

ISBN general 978-606-27-0408-7
vol. 2. ISBN 978-606-27-0571-8
9 786062 705718

reduceri de până la **30%**
pentru comenzi on line
www.hamangiu.ro